

UNIVERSIDAD DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

La competencia presupuestaria en el derecho español

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Ignacio Bayón Maríné

Madrid, 2015

Ed. V4.237

TE 144

LA COMPETENCIA PRESUPUESTARIA EN EL
DERECHO ESPAÑOL



BIBLIOTECA
NACIONAL DE ESPAÑA

TESIS DOCTORAL

Presentada por Ignacio Bayón Maríné

Dirigida por el Catedrático de
Derecho Financiero de la Facultad
de Derecho de la Universidad de
Madrid, D. Fernando Sainz de Bujanda.



BIBLIOTECA
DE DERECHO

I N T R O D U C C I O N

1 - El tema.

El derecho presupuestario español está en un incipiente estado de desarrollo. Su legislación está anticuada y es incompleta (1). La jurisprudencia casi inexistente (2), y la doctrina, a veces valiosa, es, en su conjunto, escasa y poco sistemática. (3)

No es por ello exagerado afirmar que es forzoso construir el derecho presupuestario español desde sus cimientos, pudiendo, para ello, como decía Descartes "conducir ordenadamente mis pensamientos por los objetos más simples y fáciles de conocer para ascender poco a poco, como por grados hasta el conocimiento de los más complejos, suponiendo, incluso, un orden entre los que no se preceden naturalmente." (4)

En esta línea, y con la muy modesta aspiración de estudiar el primer tema que muestra un análisis de los Presupuestos Generales del Estado, hemos centrado la atención en "La competencia presupuestaria", tema espejo en que se reflejan los más variados problemas que el régimen presupuestario tiene planteados.

Tres son a nuestro juicio los temas que el derecho financiero debe estudiar en torno a los Presupuestos, y que constituyen el objeto del derecho presupuestario: la organización, la administración y el control.

Del resultado de estas tres instituciones se deducirá una conclusión, que ha sido ordinariamente principio y no fin de las investigaciones realizadas, cual es determinar la naturaleza y ca-

racter del Presupuesto y las Leyes presupuestarias.

El tema orgánico es el primero que se aparece. "En el orden lógico la técnica de organizar es anterior a la de administrar", decía Mooney (5), y dentro de las relaciones jurídicas orgánicas, como señala Forsthoff "el concepto central ... es el de la competencia, por medio del cual se asegura la vinculación de la institución - órgano a su función". (6)

El concepto de competencia, y su aplicación al Presupuesto son el objeto de este trabajo. Su estudio tiene como finalidad el conocimiento de la acción de los órganos del Estado en orden a la fijación del contenido del Presupuesto, en orden, en definitiva, a la determinación de las obligaciones del Estado.

El tema se encuentra en el cruce de una serie de disciplinas, por lo que, pese a que se trata de que sea una aportación al derecho presupuestario, no puede prescindir ni volver la espalda a conceptos fundamentales, acuñados y configurados en otras ramas del derecho.

Así, la definición de las obligaciones exigibles del Estado debe partir de los conceptos que el derecho civil instrumenta en materia de obligaciones. El estudio de la aprobación del Presupuesto no puede desligarse de un amplio planteamiento de derecho constitucional y parlamentario. El análisis de la fuga a la competencia presupuestaria, partirá forzosamente de las aportaciones de la doctrina administrativa sobre la esencia y naturaleza de la Administración institucional.

Apoyarse en otras disciplinas no es huir de la propia, sino enriquecer su contenido.

La competencia presupuestaria es un tema viejo. Se ha llegado a señalar que el origen del Parlamento británico fue, en parte debido al establecimiento del consentimiento del impuesto; que los Parlamentos franceses bajo Luis XI acrecientan sus fuerzas y amplían sus competencias en materia de administración de la justicia y depósito de las leyes, conociendo de temas financieros. Siglos después el Presupuesto será preocupación y arma de centralización jacobina. En la etapa constitucional, por fin, se define en las normas supremas el alcance de las competencias presupuestarias.

2 - Su contenido.

La competencia presupuestaria en sentido estricto, habilita al Parlamento para aprobar periódicamente los Presupuestos Generales del Estado.

Cuando se estudia, sin embargo, el tema, se observa que su contenido es impreciso y que no responde de modo global al problema de quién es competente para determinar el contenido de los Presupuestos. Hay competencias presupuestarias que se extienden antes y después de la aprobación del Presupuesto por la Asamblea.

La competencia se extiende a los órganos autorizados para obligar validamente al Estado, porque de su acción derivan consecuencias presupuestarias.

La competencia alcanza a los titulares del poder económico, porque ellos configuran el contenido de gastos del Presupuesto, en una amplia gama de materias.

La competencia queda también atribuida a los órganos administrativos que dirigen el funcionamiento de los entes celulares del Estado, que viven de fondos del Presupuesto, en muchas ocasio-

nes.

Negativamente, el tema queda limitado en varios sentidos.

- 1º No se refiere a los entes locales, cuyo derecho presupuestario puede ser objeto de una administración - autónoma, y que responde a principios constitucionales y financieros diferentes.
 - 2º Las referencias, aunque amplias, que se realizan al derecho comparado, no tienen por objeto sino ayudar a una interpretación más exacta del derecho español.
-

INTRODUCCION

NOTAS

(1) La Ley - cuadro es de 1-7-1911. Sus preceptos fundamentales están "suspendidas provisionalmente" hace catorce años. (Decreto Ley de 8-11-1957). Son dos datos elocuentes de suyo.

(2) Las pocas sentencias del Tribunal Supremo en la materia se citan en el estudio. Si es importantísima la jurisprudencia del Consejo del Estado, que puede consultarse en los volúmenes de Recopilación de su Doctrina legal, publicados por el B.O. E. desde 1.945, siendo el último publicado el del curso 1966/7.

(3) La doctrina española se compone, prescindiendo de aportaciones de tipo contable, y otras que por su fecha o escaso interés, no procede mencionar, de las siguientes obras:

- Sainz de Bujanda - Organización política y Derecho Financiero, en Hacienda y Derecho. Tomo 1. Madrid 1955.
- Aportación española a la teoría jurídica del Presupuesto, III Semana de Estudios de Derecho Financiero. 1955.
- Naharro Mora - Evolución y problemas del Derecho Presupuestario - Valencia 1.951.
- Garcia Añoveros - Naturaleza jurídica del Presupuesto en Homenaje a Jordana de Pozas.
- El Presupuesto consolidado del sector público. Memorias AEDF. 1961.

- Gonzalez Garcia - Natura iuridica dello legge bilan
cio, nel diritto spagnolo, en R.D.F. Italiana 1.968.
 - Anualidad presupuestaria y planificación -
económica, en Rev. D.F. 64
 - Consideraciones en torno a la O.M. de 1-4--
67, R.D.F. 63.
- Bayón Maríné - Régimen Jurídico de los créditos ex-
traordinarios y los suplementos de crédito, en R.D.
F. 78.
- Villar Palasí - La dinámica del principio de legali
dad presupuestaria. RAP. 49.
- Yuste Grijalba - Perspectivas actuales del Presupues
to. Cate. 1966/7.
- Sebastián Herrador - La nueva estructura presupuesta
ria, en R.D.F. 29.
- Gutierrez de Alamo - Administración económica del
Estado, 1ª Ed. 1948.

Además existen trabajos no publicados, y estudios so-
bre liquidación de ejercicios presupuestarios.

(4) Discurso del Método. Aguilar. Buenos Aires. 1954,
pág. 61.

(5) Principios de Organización. Madrid. 1958 pág. 50.

(6) Tratado de Derecho Administrativo. Madrid 1958 pág.
573.

Capítulo 1

Planteamiento constitucional

Las competencias presupuestarias son manifestaciones -- singulares de las competencias atribuidas a los órganos del Estado por las leyes.

La materia sobre la que recaen: el Presupuesto, en sus fases de preparación, determinación de su contenido y aprobación.

El tema se circunscribe, pues, doblemente. Por una parte, desde un punto de vista subjetivo, se centra en torno al estudio de las competencias orgánicas, de su origen, su funcionamiento regular e irregular, sus manifestaciones, alcance y contenido.

Atendiendo a su objeto, el Presupuesto es en esta ocasión el centro de atención y lo que interesa es la determinación de su contenido, su preparación y aprobación.

Todo el problema se tinte de aspectos extrajurídicos y tiene parcialmente un tratamiento político y constitucional.(1)

Sin embargo, ni siquiera estos puntos deben ni pueden escapar a una consideración jurídica del tema. Más aún, constitucionalmente se efectúa una definición de competencias de los órganos del Estado. El Presupuesto es objeto de atención constitucional y varios son los textos de este rango que de modo directo toman postura respecto a la necesidad de aprobar un presupuesto, reserva de la competencia parlamentaria, duración del ejercicio económico, determinación de los gastos del Estado, etc. (2)

Este planteamiento constitucional debe servir forzosamente de base para un estudio del derecho presupuestario.

Si esto es cierto, o sea que el derecho presupuestario tiene un origen y base constitucional permanente, debe partirse de dicha base en el análisis de sus perspectivas financieras.

Más aún, cuando el tema que se estudia sistematiza una

parte del ciclo presupuestario, y se dedica al análisis de las competencias orgánicas, materia que por su misma estructura es objeto exclusivo de la determinación constitucional.

Decía Reuter que "todos los estudios presupuestarios nos hacen penetrar en el corazón mismo de los problemas constitucionales".(3) En similar sentido se pronunciaba Sainz de Bujanda cuando al referirse a las normas que imponen la ordenación jurídica del Presupuesto del Estado, asegura que sería fundamental -arrancar de un estudio profundo de la función financiera de las Cámaras legislativas. (4)

Conscientes de la exactitud de este planteamiento el arranque del tema han de constituirlo los principios constitucionales.

A.- La competencia en derecho constitucional español

Dice Carl Schmitt con palabras precisas que "de la idea fundamental de la libertad burguesa se deducen dos consecuencias, que integran los dos principios del elemento típico del Estado de Derecho, presente en toda Constitución Moderna.

Primero, un principio de distribución: la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada en principio, mientras que la facultad del Estado para invadirla es limitada.

Segundo, un principio de organización, que sirve para poner en práctica ese principio de distribución: el poder del Estado (limitado por definición) se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas. El principio de distribución ... encuentra su expresión en una serie de derechos llamados fundamentales o de libertad; el principio de organización está contenido en la doctrina de la llamada división de poderes, es decir, distinción de diversas ramas para ejercer el poder público, con lo que viene al caso la distinción entre Legislación, Gobierno y Ad

ministración de Justicia. (5)

Schmitt centra con este claro y bello ejemplo de modo de decir, el problema de las competencias orgánicas en la perspectiva de la doctrina de la separación de poderes.

Curiosamente, estudios de derecho financiero, alejados de la perspectiva constitucional y de su doctrina, han partido, en nuestros días, igualmente, de la interpretación del principio de separación para explicar los problemas que impone la competencia presupuestaria (6), aunque, en ocasiones, no se reconoce expresamente tal punto de partida. (7)

Otros autores, al analizar en general la función estatal en la aprobación del presupuesto, ponen un punto de énfasis al destacar el valor del Presupuesto como elemento de equilibrio constitucional de los órganos del Estado. (8)

1.- La separación de funciones

García Pelayo al concluir su breve pero espléndida referencia al principio de la separación de poderes, expone cómo - el principio pasa inmediatamente al Derecho constitucional positivo. Recogido en las constituciones de los Estados americanos, el art. 16 de la Declaración de los derechos del hombre dice que toda sociedad en que la separación de poderes no esté determinada, no tiene constitución. El principio "con uno u otro contenido se convierte en supuesto de la parte orgánica de las constituciones liberales". (9)

La clasificación material u objetiva de las funciones del Estado, usualmente centrada en torno al esquema tripartito - (legislativa, ejecutiva y jurisdiccional), no es sino paso para una clasificación orgánica o subjetiva, tendente a atribuir a cada órgano del Estado el ejercicio de una de las funciones establecidas.

Los juegos entre poderes, la colaboración interorgánica y el significado último de esa división de poderes y separación de funciones, hace perder la nitidez del enunciado de las mismas y crea una rica relación entre los órganos titulares de ellas. (10)

Si entendemos que, realmente, la separación de poderes "no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político" (11) y que la libertad es su telos ideológico, se observa, como - hace acertadamente Loewenstein, que, modernamente, la división - se plantea no como separación institucional, sino como distinción de fases en el ejercicio del poder político.

De este modo, los órganos concurren para decidir, para ejecutar, para controlar. (12)

Realmente, estas afirmaciones de Loewenstein parecen - haber partido de los esquemas prefigurados de instituciones consagradas, como el Presupuesto, y tienen el valor de acertar en - una fórmula simple, pero de utilidad práctica.

El Presupuesto se encuentra a caballo entre las clásicas funciones del Estado. Aprobar el Presupuesto es legislar, pero se ha defendido que la Cámara al aprobar el Presupuesto no ha cía sino dictar un acto administrativo (13).

Por otra parte, ejecutar el Presupuesto parecía entrar de lleno en la función administrativa, no teniendo sino muy remo to juego la actividad judicial sobre el mismo.

La enunciación antes expuesta nos interesa porque explica genéricamente problemas que el Presupuesto, de modo específico tiene planteados.

La definición constitucional de las competencias presu puestarias en favor del legislativo se ve así dotada de una fuerza política evidente y en naturaleza es obvio que se deduce de - la mayor representatividad del Parlamento, y la necesidad de atar

la actividad estatal, haciéndola lo más rígida posible, con el ropaje normativo y orgánico de virtualidad más elevada. (14)

La función de la decisión presupuestaria de paso a una función de ejecución, cuyo contenido administrativo más puro hace que el órgano encargado de su competencia se encuadre en el ejecutivo. Sutilmente, esta función ejecutiva se entrelaza íntimamente con la de decisión, y se entremezclan controles interorgánicos, y el poder de decisión incluso se segmenta en varias fases que aseguren un conocimiento general del problema. (15)

Por fin, el proceso lógico de las funciones políticas finaliza en el control, eje polarizador de atenciones en el estudio de dicho proceso. Igualmente, esa fase de control conoce de la mixtura de competencias y provoca un rico juego de órganos, - que actúan en la más pura aplicación de "checks and balances", - como se preceptuó en la más original y clásica de las formulaciones del principio. (16)

2.- La coordinación de funciones

Planteado en estos términos el tema de las competencias presupuestarias, desde un punto de vista constitucional, pertenece al derecho de la organización. El derecho se nos muestra como organizador de competencias. (17)

Pueden aquí aplicarse los principios que la doctrina administrativa enuncia como limitativos y generales a las competencias:

- 1º.- Principio de especialidad, según el cual cada órgano tiene que actuar en la esfera de su propia competencia.
- 2º.- Principio de legalidad, según el cual los órganos tienen que actuar sometidos a la ley.
- 3º.- Principio de finalidad, que exige el interés pú-

blico en la utilización de las competencias. (18)

Al estar en presencia de órganos estatales paralelos, que tienen asignadas funciones distintas, no puede recogerse como principio competencial el de jerarquía, que permite estructurar en una línea de mando las competencias administrativas.

No puede así afirmarse que la legislativa sea función superior a la judicial, o ésta a la ejecutiva, y viceversa.

Por ello, la jerarquía no funciona como criterio subjetivo (órgano frente órgano), ni objetivo (función contra función). Sin embargo, sí puede afirmarse que, formalmente, tiene el concepto de jerarquía una aplicación. Así, la ley, modo de expresión de la función legislativa, es superior al Reglamento, expresión normativa ordinaria de la Administración. (19)

Estas consideraciones son de la máxima utilidad para recordarlas en diversas fases del estudio de las competencias presupuestarias.

El Presupuesto es una materia, en que la conexión acto-norma aparece de modo más patente, y en que, por consiguiente, se exige un funcionamiento complejo de la maquinaria estatal.

Ese funcionamiento complejo invita a la actuación conjunta de legislativo y ejecutivo, que conectan sus competencias y se limitan mutuamente. (20)

Por ello, al definirse las competencias en círculos -- constitucionalmente diferentes, debe, en cualquier caso, interpretarse estricta y rígidamente la norma constitucional que las atribuye, y guardarse el más fiel respeto a la misma en su funcionamiento. (21)

La consecuencia práctica del incumplimiento es grave. Mientras en derecho administrativo las incompetencias, como regla general, no derivan en nulidad de lo actuado, exigiéndose la absoluta y manifiesta incompetencia para que ello se produzca, en derecho constitucional, por el contrario, las incompetencias im-

plican nulidades radicales, no susceptibles de convalidación sino por ley. (22)

Lo que ocurre es que el problema finaliza ordinariamente por plantearse en vía administrativa. Las incompetencias provienen de actuaciones del ejecutivo en materias reservadas a ley, o sin autorización o delegación legislativa.

Esta vertiente constitucional de las competencias provoca, a nuestro modo de ver, la absoluta, total, radical y no -- subsanable nulidad de lo actuado. (23)

El derecho presupuestario aporta, por ello, al tema contribuciones de interés. Muestra uno de los casos típicos en que el ejecutivo, al invadir la materia de ley (contraer obligaciones sin cobertura) vulnera el principio constitucional de reparto de competencias (determinar las obligaciones del Estado es -- competencia del Parlamento), no cabiendo subsanación en trámite administrativo, debiendo acudir a la petición del "bill" de indemnidad, por el que el órgano constitucionalmente competente, -- con el mayor rango formal de sus declaraciones, cubra de legalidad el acto ejecutivo.

Establecida así la rígida interpretación de las competencias en derecho constitucional, no cabe, para concluir, sino observar el funcionamiento de las mismas, ateniéndonos para ello al régimen presupuestario.

El rígido principio de la reserva legal en la aprobación del Presupuesto cede el paso a las competencias crecientes de la Administración. El Parlamento cede competencias. El Presupuesto que fue un día eje de la discusión centralizadora (24), -- es hoy eje de la pugna de competencias entre órganos. Parlamento y Administración concurren en determinadas fases del proceso; ambos pueden obligar al Estado; ambos se pueden vincular mutuamente, ya obligando la Administración a la concesión de recursos, -- ya imponiendo el Parlamento la restricción del gasto; se estable

cen controles sucesivos, etc. ...

Finalmente, la rigidez presupuestaria exigida por la Cámara se elude, y ésta permite y el Gobierno actúa, a veces, al margen del que se ha venido en llamar pacto presupuestario.

El derecho constitucional español instrumenta el régimen de competencias, diciendo la Ley Orgánica del Estado que los fines que ha de cumplir la soberanía del Estado se realizarán -- por "los órganos adecuados" (art. 1.2) y que, como consecuencia de la unidad de soberanía, existe unidad de poder (art. 2).

Dicho poder cristaliza en competencias de los órganos adecuados, que se ejercerán de acuerdo con el principio de "coordinación de funciones" (art. 2.2).

Este principio constitucional informa, por su propia fuerza, el régimen presupuestario.

Tal vez en pocas instituciones se dé de modo más llamativo.

El ciclo presupuestario abarca cuatro fases, como generalmente se acepta, que se reparten en proporciones iguales Parlamento y Gobierno.

Al primero corresponde aprobar el Presupuesto y controlar su ejecución.

Al segundo, preparar el proyecto y ejecutar lo aprobado. (25)

Cada una de esas fases, además de ser obertura de la siguiente, es epílogo de la anterior, pero sin que las separaciones en "tempo" supongan ruptura alguna de colaboración orgánica.

En la fase de preparación la coordinación de funciones es evidente. El derecho de iniciativa gubernamental, libérrimo -- en cualquier otra materia, es aquí limitado. El Parlamento ya ha fijado las bases orgánicas, ya está definida la estructura administrativa y, generalmente, se ha procurado una planeación de las inversiones.

Sobre estas bases que el Parlamento fija es el Gobierno quien redacta el proyecto.

En la fase de la aprobación, los términos del problema son idénticos, pero aparecen invertidos. Idénticos, porque, para dójicamente, tiene más fuerza el órgano que no decide. Invertidos, porque aquí la competencia es del Parlamento, pero que ha de someterse a ciertas actividades del Gobierno. Así, el Parlamento no puede formular otro Presupuesto, el Gobierno revisa los aumentos de gastos, el procedimiento tiende a cortocircuitar el examen de la Cámara, que se convierte en cambio, en eficaz método de presión política.

La fase ejecutiva no es autónoma, y queda totalmente fuera de nuestro estudio. Es un puro capítulo del derecho administrativo, donde se ha estudiado, ya que esquemáticamente responde al sistema administrativo, aunque orgánica y funcionalmente se separe, en parte.

Hay parcelas del mismo (contracción de obligaciones, - ejercicio de autorizaciones) que, no obstante, tienen aquí su tratamiento adecuado, por implicar un proceso de decisión presupuestaria (contraer una obligación nueva), o influir de modo directo sobre el mismo (anticipar fondos del tesoro).

Finalmente, la variedad del régimen de control muestra la coordinación de las competencias. Controles administrativos - puros y cuasijudiciales conviven con controles parlamentarios y se instrumentan en escalones sucesivos.

Del mismo modo tampoco son objeto de este estudio. Por una razón práctica, cual es que su extensión justificaría un estudio particular. También por razones más profundas. El control de la intervención estatal y de los tribunales especiales es de tipo administrativo, y el control parlamentario tiene reflejo en este tema si es un control vigilado y decisor (del ejercicio de autorizaciones, de las ejecuciones de un concepto al aprobar un

crédito suplementario), mientras que se omite el tema del control ejercido por la Ley de Cuentas, que es más ideal que real, y nada aporta al régimen presupuestario. (26)

3.- El principio de irrenunciabilidad de competencias

Los órganos del Estado no pueden hacer dejación general de sus funciones.

El principio de separación llevó al reparto de competencias entre los distintos órganos. Los viejos poderes se agrupan en torno a funciones, y ejercen el círculo de sus competencias.

El juego de competencias Parlamento-Ejecutivo se resuelve en una pugna de tensiones contradictorias. Cada órgano ejerce las competencias que constitucionalmente se le atribuyen, con la intensidad que el esquema constitucional se lo permite.

El principio de irrenunciabilidad de competencias funciona precisamente en derecho administrativo, donde alcanza una consagración legal (art. 4 LPA). Las competencias son irrenunciables y deben ejercerse por los órganos que la tengan atribuida - como propia. (27)

Los escapes a la rigidez del principio son taxativamente enunciados y han de estar legalmente sancionados: delegación, avocación, sustitución. Son supuestos típicos del divorcio entre órgano actuante y órgano competente, justificados por la existencia de una línea jerárquica en la Administración.

La no existencia precisamente de esa línea jerárquica - en derecho constitucional da fuerza más definitiva a las atribuciones de competencia a los diferentes órganos del Estado.

Ni el Parlamento ni el Gobierno pueden renunciar a las atribuciones que les corresponden.

Sin embargo, las relaciones entre los Altos Organos del Estado pueden conocer también trasvases de competencia, aunque su

forma de expresión sea diferente.

Precisamente, en materia de Presupuestos se reflejan - de modo especial esas relaciones entre Altos Organos del Estado.

1º.- Supuesto normal es que el órgano realizador de un acto sea el constitucionalmente competente para - ello: El Gobierno prepara el Presupuesto y las Cortes lo aprueban.

2º.- El Parlamento puede intervenir, regulando y controlando, en el ejercicio de competencias propias del ejecutivo (una interpelación sobre la ejecución -- del Presupuesto).

3º.- El Gobierno puede realizar funciones propias del - Parlamento cuando cuente para ello con una delegación o autorización legal.

a) Delegación.- El Gobierno puede someter a la sanción del Jefe del Estado disposiciones con fuerza de ley cuando cuente para ello con una expresa delegación de la Cámara. Esta aprueba la cifra presupuestaria y delega en el Gobierno la aprobación del Presupuesto detallado.

b) Autorización.- El Gobierno puede realizar un acto prohibido legalmente o emprender una actividad -- cuando es autorizado por la Cámara. Se autoriza a anticipar fondos en ciertos casos.

4º.- Además, el Gobierno puede actuar por sustitución de las competencias de la Cámara. La sustitución, en estos supuestos, es excepcional, y sólo puede entenderse restrictivamente. Así, el Gobierno aprueba, justificado por la urgencia, el Presupuesto - por Decreto-Ley.

5º.- Finalmente, en ocasiones, las competencias parecen concurrentes o paralelas, e incluso como pre-

determinadoras las unas de las otras. Así a una modificación orgánica aprobada por el Gobierno corresponde paralelamente que la Cámara apruebe el crédito para satisfacer las obligaciones que se deriven.

El problema es, no obstante, más profundo que lo que esta esquemática exposición parece demostrar.

El ejercicio de las competencias presupuestarias pone en tela de juicio, ni más ni menos, que la realidad de la residencia o localización en un órgano de la supremacía política de un país. (28)

El Presupuesto lo fija el órgano que detenta la supremacía política de un país. En este sentido, León Say lo definía como la orden dada por la nación a sus mandatarios (sea cuales fueren éstos) de no disponer de los fondos públicos, si no en los límites y bajo las condiciones previamente fijadas. (29)

Por ello, es inútil tratar de identificar la institución presupuestaria con un régimen político. Es cierto que el Presupuesto es un producto del Estado demoliberal, pero ello no puede llevar a pensar que la institución feneciera con esta fórmula política, ni tampoco que el elemento esencial de la misma fuera la aprobación por la Asamblea representativa, hasta el punto de que, como recuerda Sainz de Bujanda, a quien seguimos en estas ideas (30), cuando la Ordenanza Nacional Socialista alemana de 13-12-1933 decidió que el Presupuesto fuera aprobado por el Führer no destruyó la naturaleza de la institución presupuestaria, sino que demostró, pura y simplemente, que se había traspasado la supremacía política.

El Presupuesto, es lo que se pretende demostrar, es un acto político y, como consecuencia, el ejercicio de las competencias en torno al mismo sigue más criterios políticos que reglas o principios normativos, consideración que es fundamental, en orden a "descubrir" posibles renunciias de competencias constitucio

nalmente atribuidas.

Lo más selecto de la doctrina clásica coincide con el carácter político del Presupuesto.

Expone Jèze, con su brillantez y claridad habituales, como la teoría del Presupuesto pasó largo tiempo por tener un carácter técnico y no político. Para hacer un Presupuesto, se pensaba, basta un buen contable. Nada más erróneo. "El Presupuesto es, ante todo, un acto político". La mayoría de los principios presupuestarios se formulan con carácter político y no técnico: quien los prepara y aprueba, si se pueden rechazar o no, si es forzosa la utilización del crédito. Todo son cuestiones políticas. (31)

Mayer opinaba que el problema del Presupuesto era el de quien tendría que hacerlo. Podría fijarlo el Gobierno por sí, pero la Constitución dice que sea la representación nacional -- quien declare aprobados los artículos del Plan, quien libre de antemano al Gobierno de su responsabilidad material frente a la representación nacional. (32)

En fin, Laufenburger entiende, sin desdeñar el carácter de documento jurídico del Presupuesto, que éste es un acto político emanado de la soberanía popular que constituye un programa de acción para el Gobierno expresado en cifras. (33)

Y más modernamente se ha afirmado, tal vez con exceso, que el Presupuesto es un acto interno que regula las relaciones entre la Cámara y el Gobierno, y que, como tal, es ajeno a toda actividad frente particulares (34), y no se ha dejado de definir el Presupuesto como acto de autorización al ejecutivo, instrumento de gobierno, sustrato de las prerrogativas financieras del -- Parlamento, etc. ... (35)

Con todo ello, se llega a la convicción de que el ejercicio de las competencias presupuestarias, sujeto a reglas constitucionales, en parte, se mide cualitativamente por reglas polí

ticas, más huidizas y sutiles que las reglas del derecho, conclusión que deberá recordarse al tratar del régimen de autorizaciones presupuestarias, modificaciones de competencia, etc.

B.- La competencia presupuestaria (36)

La Ley Orgánica del Estado, al referirse a las relaciones entre los Altos Organos del Estado, como se ha visto, centra el esquema de dichas relaciones en torno al Presupuesto, en parte.(37)

Todo el planteamiento del tema de la competencia en derecho público (38) cobra un interés especial, al reflejarse sobre la institución presupuestaria. (39)

Por otra parte, este tema constituye el punto central de atención del ciclo presupuestario, y de la contemplación financiera del Presupuesto.

Quién prepara y aprueba, quién decide los gastos públicos, cómo sin aparecer en el Presupuesto se cargan sobre el Estado cierto tipo de gastos, qué papel juegan los diferentes órganos del Estado en torno al Presupuesto (40), cómo se conjugan competencia presupuestaria y poder económico, son los temas eje, sobre los que ha de girar la atención y los demás problemas laterales y accesorios.

En definitiva, lo que el derecho presupuestario explica es cómo funciona la acomodación de gastos e ingresos en un ente público.

El capítulo primero habrá de ser el de la competencia, que explica el engranaje constitucional de ese funcionamiento y el objeto del mismo. (41)

Los problemas de competencia presupuestaria van matizados de un hondo sentido histórico-político. (42) Toda la institución sigue un poco las líneas de un significado clásico. La com-

petencia sigue los dictados de la Historia. Razones históricas - son las que hacen identificar competencia presupuestaria y control político del Parlamento, ejecución del Presupuesto y poder organizatorio del Gobierno. (43) Parlamentarismo , derecho presupuestario y Constitución, forman un tríptico íntimamente unido. (44)

1.- El Presupuesto en los orígenes del Derecho Parlamentario (45)

La confusión de las Haciendas estatales con los patrimonios regios provoca, a lo largo del Medievo, una serie de situaciones que darán lugar a la aparición de numerosas instituciones de actual vigencia.

La necesidad de los monarcas de mayores recursos para poder hacer frente a las necesidades de sus Reinos provocará la precisión de acudir ante los estados del reino, y someterse a la decisión de los mismos en cuanto a las votaciones de recursos extraordinarios.

El principio del consentimiento del impuesto, que, como Macaulay puso de referencia, es desde tiempo inmemorial ley fundamental en Inglaterra, exigirá que con periodicidad relativa (46) se reúnan los representantes del clero, la nobleza y las ciudades para consentir en la concesión de los servicios que se solicitan. (47)

La vigilancia del impuesto no era aún en aquel momento control del gasto y control de la política, aunque muchas concesiones de nuevos servicios iban unidas a cesiones de la monarquía, reconocimiento de derechos. (48)

Esa lucha, que a lo largo de los siglos XV a XIX entablan los Parlamentos frente las Monarquías absolutas va a ser definitiva en la formación de los conceptos constitucionales.

De la pugna, como explica Sainz de Bujanda, obtienen -

distintos resultados los Parlamentos de los distintos países. Mientras en Inglaterra éste consigue arrancar la *Petition of Rights* a Carlos I, y de ahí, interesándose por el gasto, establece la periodicidad de su examen, en Francia hasta la Revolución la Monarquía mantendrá inalterada su absoluta competencia sobre el gasto. (49)

Cuando se habla del origen presupuestario del Parlamento no se hace referencia ninguna, por supuesto, al parlamentarismo moderno, sino a las organizaciones camorales de la Edad Media y Moderna.

Muy gráficamente explica Gneist que del consentimiento del impuesto provenía un recorte de las facultades reales, en el sentido de que sólo podrían recaudarse los tributos votados por las Cámaras, o sea que el impuesto debía estar legalmente establecido y que sólo podía recaudarse en la medida que lo autorizara el Presupuesto.

Sainz de Bujanda, quien sin duda ha analizado el proceso con rigor (50) dice que, como consecuencia de ello se produjo una bifurcación del principio de legalidad: Los Presupuestos contenían la legislación tributaria, y el principio del consentimiento del impuesto pasó dogmáticamente a las Constituciones. Por otra parte, se disponía que las Cámaras serían quienes hubieran de aprobar los Presupuestos.

De ello hay que deducir unas consecuencias: se había determinado la competencia orgánica del Parlamento (51). La idea del control popular frente al poder absoluto iba a perdurar en la postrevolución, hábilmente trasladada a las partes orgánicas de las Constituciones por interpretación del principio de división de poderes.

Por otra parte, la constitución de un ordenamiento jurídico y la dotación a la Ley del máximo rango en el orden jerárquico ordinario establecido, iba a exigir una investidura legal

de los actos políticos conducentes a la determinación de los gastos e ingresos de una comunidad. (52)

El principio de legalidad del Presupuesto, y en ello - es importante la afirmación de Sainz de Bujanda, no es pura traslación del principio de legalidad del impuesto. La prohibición - de que las leyes de presupuestos contuvieran normas materiales, que se establece en las modernas leyes contables, no es prohibición ni limitación a la Cámara. (53)

En este principio, por muchos erróneamente desdeñado, (54) radica la explicación de muchas inútiles discusiones. El tema del Presupuesto como ley natural o ley formal, o la conexión de la legalidad presupuestaria y la tributaria.

La razón de ello no es sino que la prohibición de regular relaciones jurídicas en el Presupuesto trata de volver a éste a su sentido genuinamente histórico. Es un acto político de - control sobre el Gobierno. (55) Por ello, el que tenga que aprobarlo el Parlamento no significa exigencia formal (Presupuesto-ley), sino política. La Cámara es la competente.

2.- El Presupuesto y las materias reservadas a ley

El Presupuesto, pues, según esta interpretación, se - aprueba por el Parlamento, no porque su contenido sea forzosamente materia de ley, sino porque, como consecuencia de una trayectoría histórica, las Constituciones designan al Parlamento como competente para aprobar el Presupuesto.

El tema de las materias reservadas a ley está, en su - conjunto, planteado sin tener en cuenta esta distinción, a nuestro juicio fundamental. Existen materias que deben ser aprobadas por el Parlamento, porque éste es el órgano competente para adoptar una decisión, no porque el contenido de la misma haya de prefigurar la forma de ley. Lo que ocurre es que, al adoptar usual-

mente las declaraciones del Parlamento forma de ley, se incardinan ambos temas: materias reservadas y competencia parlamentaria. (56)

De este modo, en derecho español se cita por un ilustre sector de la doctrina, el art. 10 de la Ley de Cortes, como definidor de la materia legal, cuando es, a nuestro juicio, pura y simplemente una norma de atribución de competencias a un órgano de Las Cortes (57).

García Trevijano explica con mucha claridad el núcleo del problema. Por reserva de ley se entienden tres cosas fundamentales: (58)

- 1º Materias que por mandato o costumbre constitucional no pueden regularse sino por ley formal. Así la materia penal o la tributaria.
- 2º Materias que han de regularse por ley porque por ley están reguladas en el momento actual.
- 3º Materias que constitucionalmente se atribuyen a la competencia del poder legislativo.

En el primer caso, se protegen la propiedad y la libertad, en el segundo la jerarquía de las normas, en el tercero, -- las reglas de la competencia.

La necesidad de que el Presupuesto se apruebe por ley se justifica por la última interpretación. Se trata de materia reservada a la competencia del Parlamento.

Hasta tal punto es así que si el derecho constitucional conociera fórmulas de expresión del Parlamento ajenas a la ley, el Presupuesto no requeriría aprobarse por ley. (59)

El principio de legalidad funciona sólo aquí como principio de competencia. (60) Su diferencia fundamental se observa en los supuestos en que el Parlamento no aprueba el Presupuesto, y el Gobierno lo pone en funcionamiento por simple ordenanza: hay

una alteración de las competencias, no una violación de la legalidad.

Esto se comprueba atendiendo a los preceptos del derecho positivo español.

Cuando se trata de materias reservadas a ley en rigor, la legislación fundamental y ordinaria recogen el principio del consentimiento del impuesto, configuración del hecho imponible, creación de derechos, tasas o tributos por ley, tipificación de delitos e imposición de penas, etc. ... (61)

Ello se efectúa con un criterio limitativo frente la materia reglamentaria, hasta el punto, como se ha hecho notar, - que alguna Constitución moderna establece la defensa de la materia reglamentaria, la autoreserva del ejecutivo. (62)

Ninguno de estos preceptos se refiere al Presupuesto. Sin embargo, por dos veces, en normas constitucionales se establece una reserva de competencia.

La Ley de Cortes (art. 10 a) y la Ley Orgánica del Estado (art. 54.1) coinciden en que el Presupuesto debe ser aprobado por las Cortes y, en concreto, por el Pleno de las mismas.

Como conclusión, que no puede determinarse a priori si el Presupuesto es o no objeto forzoso de ley. Por ley vienen determinados los impuestos y tributos que ahí se evalúan. Por ley se determinan los principios organizativos de los servicios que en él se dotan.

Pero ni ese evalúo ni esa dotación suponen más que una autorización a los diferentes órganos del Estado para comprometer los fondos públicos, lo cual, por razones de organización es total, es competencia del Parlamento. Por razones de contenido material puede no formar parte de la reserva de ley.

3.- Atribución constitucional de las competencias presupuestarias

En las Constituciones del siglo XIX y del XX, el principio de separación de funciones está latente.

La interpretación que al mismo se haya dado en cada -- Constitución constituye la síntesis de cada régimen político.

El juego de relaciones ejecutivo-legislativo se resuelve en una serie de fórmulas que van desde la más rígida interpretación del principio de separación, como se da en el régimen presidencialista, a la más íntima colaboración e interdependencia, como existe en un régimen parlamentario puro.

Así se ha podido hablar de los modelos de la responsabilidad y control. El británico, de responsabilidad política y control; el americano, de control sin responsabilidad; el europeo, de responsabilidad política condicionada. (63)

En este marco al Presupuesto corresponde un importante papel. La aprobación del Presupuesto por las Cámaras es uno de -- los típicos medios en que se materializa el control político que a ellas corresponde.

Al ejecutivo corresponde la función de gobierno, diferenciada por su naturaleza política en el cuadro clásico de las funciones del Estado. Se ha dicho que es una actividad impulsiva, coordinadora y defensiva del orden. (64)

Junto a esta suprema función de gobierno, no fiscalizable judicialmente, el ejecutivo emprende y realiza una función -- subalterna, administrativa, de verdadera ejecución y puesta en -- práctica de preceptos legales.

Al legislativo se le concedió la función normativa, esencialmente, y otras competencias de control, de actividad política pura.

En el Presupuesto podríamos decir que se dan cita esta serie de modos de acción.

El Gobierno presenta el Presupuesto, lo que es un puro acto político de volición. El Presupuesto refleja todo programa político.

El Parlamento controla al Gobierno, examina sus proyectos, los aprueba o rechaza.

Además, dicta una ley aprobatoria, en su caso, de los mismos.

El Gobierno ejecuta, desarrolla, administra. Así se mueve la atribución constitucional de las competencias en materia de Presupuestos.

4.- Deslegalización material y disminución de grado de competencias.

Como se deduce de lo anterior, la competencia exigida para aprobar el Presupuesto es la parlamentaria, y esa competencia precisamente se ejerce mediante la aprobación de una ley.

En ambos sentidos, el Presupuesto actual sufre un descenso (degradación y deslegalización).

Por una parte, el Parlamento autoriza al Gobierno a -- adoptar una serie de decisiones presupuestarias. Por otra, cada vez son más las fórmulas buscadas para evitar que sea una ley el ropaje formal que cubra el Presupuesto.

Varios son los modos y métodos que provocan ese "descenso" de que hablamos, y que tienen un adecuado tratamiento a lo largo de este estudio.

- 1.- Se limitan los poderes del Parlamento en el examen del Presupuesto. Fundamentalmente, ello se realiza a través del control sobre los gastos. La prohibición constitucional de aumentar gastos supone un desplazamiento de las competencias presupuestarias del órgano que, en el papel, sigue aprobando el Presupuesto, frente al ór

gano que detenta el poder de determinación del gasto público.

- 2.- Se desplaza el principio de legalidad en la determinación de las obligaciones exigibles. La capacidad económica de la Administración, el sometimiento al derecho privado, la utilización de las técnicas iusprivatistas, supone encontrar en el contrato una fuente de obligaciones del Estado a las que, muy difícilmente, permite el tráfico jurídico investir de forma de ley.
 - 3.- La conexión de los problemas económicos de la Hacienda Pública, de la intervención económica del Estado, y de la planeación y planificación de la estructura económica nacional introducen forzosamente al Presupuesto en un engranaje más amplio. La conexión de función de Gobierno y poder económico desplazan las competencias en torno al Presupuesto al órgano detentador de ese poder económico y ejecutor de esa función de gobierno. Tal órgano no es el Parlamento.
 - 4.- La pérdida de la universalidad presupuestaria es otro de los puntos de atención. El Presupuesto utópicamente se define como universal. El ritmo de las mutaciones económicas hace que no lo sea y en varios sentidos. Por una parte, multitud de entes instrumentales, personalizados, vacían con sus presupuestos propios el general del Estado. Estos entes no necesitan del Parlamento para gozar de Presupuesto, ni de una ley para aprobarlo, y sin embargo, sus gastos e ingresos son públicos y tras ellos se realiza gran parte de la actividad económica de la Administración.
- En un segundo sentido, fuera del Presupuesto funcionan sectores completos de la Hacienda Pública. Se ha perdido el exacto sentido de la ecuación Ley-materia de Ley,

y mientras se da puro ropaje administrativo a la disposición de fondos públicos, política de fomento, etc. (sector crédito oficial, por ejemplo), - se rodea formalmente de la máxima investidura a - puros actos administrativos. En este sentido, es de destacar que la universalidad del Presupuesto se ha roto, entre otras causas, porque no puede - sostenerse en un régimen de empresa privada ni en actuaciones comerciales.

Su consecuencia sobre nuestro tema es divorcio entre el planteamiento real y las valoraciones normativas.

- 5.- Finalmente, en esta baraja de grandes temas, hay otra causa que influye de modo decisivo. La recia redacción de las clásicas leyes presupuestarias - aseguraba al Parlamento la rigidez de su autorización, que sólo podría modificarse o alterarse por posterior acto del mismo Parlamento.

Los poderes del Gobierno han aumentado y la rigidez presupuestaria que aseguraba el equilibrio -- constitucional a favor del Parlamento se ha convertido en flexibilidad.

Las atribuciones que para manejar el Presupuesto - se conceden a la Administración asegura la versión de la balanza en el tema de las competencias.

5.- Triple aspecto del problema

De los principios presupuestarios clásicos destaca por su valor genérico, enraizado en la Constitución, el principio - de competencia.

Determinar su alcance es el objeto de este estudio.

El triple aspecto a que se alude se debe a un simple razonamiento: la competencia presupuestaria "stricto sensu" se resuelve en la competencia de aprobación del Presupuesto. Equiparar ambos conceptos sería, sin embargo, cerrar los ojos a una realidad. La competencia presupuestaria se localiza previamente a la aprobación del Presupuesto, en la determinación de su contenido, en la definición de las obligaciones que han de correr a su cargo. Por otra parte, no puede hoy el Presupuesto verse -- aislado, sino encuadrado en más amplias fórmulas de programación económica; la influencia de dicha programación sobre las competencias presupuestarias es evidente. Por ello, el estudio abarca tres partes.

a.- La determinación de las obligaciones exigibles del Estado

Primer punto a considerar es la competencia definida por un ordenamiento jurídico concreto para obligar al Estado.

El Presupuesto ha sido visto por muchos autores como una norma subsidiaria respecto al orden jurídico material. Se ha hablado así de la doble condicionalidad de las obligaciones administrativas, desde el punto de vista presupuestario.

Esa dualidad (norma material-norma formal), respecto a la competencia, se manifiesta en un claro divorcio entre obligaciones contraídas por los órganos funcionalmente competentes, frente a la materialización de esas obligaciones y realización de su cargo al Presupuesto del Estado.

Importa, entonces, conocer precisamente qué obligaciones son exigibles del Presupuesto del Estado y qué relación existe entre la competencia funcional, que legitima a contraer la obligación, y la presupuestaria, que prohíbe que dicha obligación se haga efectiva si no ha sido consignada la cantidad necesaria para su satisfacción.

b.- La aprobación del Presupuesto y demás
leyes presupuestarias.

La primera parte nos explica la competencia para la -
determinación del contenido del Presupuesto.

Este aspecto es previo (consideración estática) al ci
clo presupuestario.

Al tratar de la aprobación del Presupuesto y las le-
yes presupuestarias se expone el juego de las competencias en -
su dinamismo.

Para nuestro estudio basta analizar, por razones expues-
tas en otro lugar, la preparación y la aprobación del documento
contable.

Este juego orgánico, capítulo central del derecho pre-
supuestario, es además de sumo interés para el derecho constitu-
cional, pues en torno al Presupuesto se enhebran las más jugosas
manifestaciones de las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

c.- Competencia presupuestaria y competencia
económica general

Por fin, debe contemplarse la posición que las compe-
tencias presupuestarias guardan en un cuadro más general de las
competencias económicas de los diferentes órganos del Estado.

Se analiza esta relación en torno al tema de las compe-
tencias, recogiendo esta visión subjetiva de uno de los temas --
que hoy es ya clásico en el derecho presupuestario: La decadencia
del Presupuesto por la aparición de las leyes de programa y
las leyes de planes.

Al tiempo, aparecen una serie de modificaciones sustan-
ciales en el régimen presupuestario ordinario, que producen, no
la "crisis", como se expone en muchas ocasiones, sino el paso de
un régimen presupuestario clásico a otro cuyo alcance, valor y -
contenido se formula de manera algo diferente. (65)

NOTAS DEL CAPITULO 1

- (1) ORLANDO. Primo trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano. Volumen 9. Graziani. Le bilancio e le spese pubbliche. Pag. 371 y siguientes.

- - -

- (2) En España el art. 10 de la Ley de Cortes, art. 54 de la Ley Orgánica del Estado, art. 9 del Fuero de los Españoles, y Principio IX de la Ley de Principios del Movimiento Nacional.

- - -

- (3) Lasalle.- Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques. Rev. Science fin. 1963 nº 4. Pag. 580 y siguientes.

Cita Reuter: "La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire". en Annales de Finances Publiques 1946. nº VI - VII. p. 104.

- - -

- (4) SAINZ DE BUJANDA, en "Hacienda pública, Derecho financiero y derecho tributario", recogido en Hacienda y Derecho, tomo 1, pag. 35, al tratar del contenido del derecho financiero se refiere a las normas que imponen la ordenación jurídica del Presupuesto del Estado y asegura que "ofrecería el más alto interés para conocer la génesis de esta rama del derecho, un estudio profundo de la función financiera de las Cámaras legislativas, de tanto abolengo en las Cortes españolas".

- - -

- (5) Teoría de la Constitución, trad. Ayala. Madrid 1934, - página 147 y siguientes.

- (6) Talice.- "La legge di bilancio". Milano 1969, destaca cómo el Presupuesto es instrumento de equilibrio constitucional, en que juegan las potestades concurrentes de los órganos del Estado y se desarrollan mutuos controles. Págs. 3 y 4.

Más adelante (pág. 13 y ss.) pone de manifiesto cómo se flexibiliza el principio de separación de poderes en el sistema italiano, aplicando concretamente sus observaciones a la materia presupuestaria.

Aún se insiste sobre el tema en las páginas 127 y ss., en torno a la flexibilidad del principio y las posibilidades de interpretación.

- - -

- (7) Mahmoud Atef Ali el Banna, en su monografía "le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". París 1968. págs. 36 y ss., se refiere, en relación con el Presupuesto, al "mito" de la separación de poderes, entendiendo equivocado extraer del mismo conclusiones en cuanto al reparto de competencias. Trata a continuación, sin embargo, (pág. 39 y ss.) de la interpretación que a dicho principio se dió en diferentes países, y extrae de ello consecuencias sobre la atribución de competencias. Lo que ocurre es que se está refiriendo en esta segunda parte a separación de funciones.

- - -

- (8) Otto Mayer. Derecho Administrativo Aleman. Buenos Aires 1951. Cit. pág. 188 y siguientes.

- - -

- (9) García Polayo. Derecho Constitucional Comparado. Madrid 1964. Pág. 156.

La operatividad administrativa del principio, en el estudio de García de Enterría, "La Revolución francesa

y la emergencia histórica de la Administración contemporánea" en el Homenaje a Pérez Serrano. Madrid 1959. pág. 202 y ss. Narra la disidencia revolucionaria al principio y su demostración por Alexis de Tocqueville. (pág. 219 y ss.)

- - -

- (10) Schmitt. Teoría de la Constitución. Madrid 1934. pág. 147 y ss.

- - -

- (11) Loewenstein. Teoría de la Constitución. Barcelona 1964. pág. 55.

"El principio de la separación de poderes pertenece al bagaje standard del Estado constitucional . . . No es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar, respectivamente, el ejercicio del control político".

Aclara más abajo que con la expresión separación de poderes no se quiere hablar sino de la distribución de funciones entre diferentes órganos del Estado.

- - -

- (12) Sigue Loewenstein, en loc. cit.

- - -

- (13) Laband. Le droit public de l'Empire Allemand. tomo 6. París 1904. pág. 289 y ss. Sobre la influencia de Laband en las doctrinas presupuestarias, es interesante la tesis inédita de Eusebio González García. "La naturaleza jurídica del Presupuesto".

- - -

- (14) El Presupuesto es atributo de la soberanía. pág. 5 y ss. René Stourm. Le budget. París 1891.

- - -

- (15) Así en el Presupuesto se segmentan las competencias -

continuadamente, lo que asegura un control inter-órganos.

Basta la cita de un clásico, Jèze. "Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française". 5ª ed. París 1912. pág. 39 y ss. y de un autor más moderno, Hennaff. "Definition du budget", en "La réforme budgétaire", tomo 1. París 1954. pág. 17 y siguientes.

- - -

- (16) Greaves. Locke and the separation of Power en Política. Febrero 1934. Londres. Págs. 90 y ss.

- - -

- (17) Gaston Jèze. Principios generales del Derecho Administrativo. Buenos Aires 1948. tomo 1. "La técnica jurídica del derecho público francés". Pág. 9 y ss.

- - -

- (18) García Trevijano. Principios jurídicos de la organización administrativa. Madrid, 1957. Pág. 186 y ss. y en especial, pág. 203 y ss.

- - -

- (19) Biscaretti di Rufia. Derecho Constitucional. Madrid, 1965. pág. 213 y ss.

De él proviene la clasificación de las funciones del Estado, de acuerdo con criterios objetivos, subjetivos y formales.

- - -

- (20) Loewenstein, op. cit. pág. 69.

- - -

- (21) Kelsen. General theory of law and State. Oxford 1944. pág. 90 y ss. sobre la norma y su función capacitadora y atributiva de competencias.

- - -

- (22) Por todos, Forsthoff. Tratado de Derecho Administrativo.

Madrid 1958. Pág. 343 y ss., frente la cita roción hecha de Kelsen.

- - -

(23) Sobre este tema nos remitimos al capítulo 2.

- - -

(24) García de Enterría. "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", en RAP. pág. y ss. llama la atención sobre como uno de los aspectos contenidos en el Edicto Turgot era la unidad del Presupuesto, requisito necesario de un gobierno centralizador.

El tema es oje, en su moderna perspectiva, del libro de Buscena. II bilancio dello stato, delle Regioni, dei Comune, delle Province degli enti istituzionali. Milano 1966.

También Ferrando, en una buena monografía sobre "Las autonomías regionales en la Constitución italiana, de 27 de diciembre de 1947" estudia ampliamente el tema de las potestades legislativas de las regiones, eficacia, límites y control de la ley regional, etc.

En particular son de interés para este tema 1 páginas 253 y ss. y 291 y ss.

- - -

(25) Por todos, Trotabas. Finances Publiques. París 1967. pág. 83 y ss.

- - -

(26) Duverger. Hacienda pública. Barcelona 1968. pág. 290 y ss.

- - -

(27) Un amplio estudio de la competencia administrativa en el tomo 2º del tratado de Derecho Administrativo, de García Trevijano, pág. 380 y ss. Madrid. 1968.

- - -

- (28) Sainz de Bujanda, en Organización política. cit. pág. 368 y ss.

- - -

- (29) Citado por Sainz de Bujanda en loc. cit. pág. 322.

- - -

- (30) Loc. cit. pág. 370 y ss.

- - -

- (31) Cours des finances publiques. París 1933. pág. 15 y ss.

- - -

- (32) Loc. cit. pág. 193 y ss.

- - -

- (33) Laufenbouser. Finanzas comparadas. México 1951, pág. 17 y ss. destaca los diferentes aspectos del Presupuesto.

- - -

- (34) Jean François Aubert. Traité de Droit Constitutionnel Suisse. Neuchatel 1967. pág. 493 y ss.

- - -

- (35) Anselek. Le budget de l'Etat sous la V^e République. - París 1967 (pág. 23 y ss.).

- - -

- (36) Corso di diritto amministrativo. M.S. Giannini, Tomo 3. pág. 258 y ss. donde se refiere al presupuesto de competencia, tema ajeno a la competencia en presupuestos.

- (37) No lo destaca así la doctrina española que comenta la ley Orgánica del Estado, Carro Martínez. Relaciones entre los altos órganos del Estado. Rep. 152, pág. 7 y ss., Fernández Carvajal. La Constitución Española.

- - -

- (38) Un magnífico y completo análisis del concepto y estructura de la competencia administrativa, en Vincent, "Le pouvoir de décision unilaterale des autorités administratives". París 1966.

- - -

- (39) Pocas páginas ha merecido el tema en España. Muy interesantes las de Naharro. Evolución y problemas del derecho presupuestario. En Anales de la Universidad de Valencia, volumen XXV, curso 1951/2, cuaderno II, recogidas, en parte, en Lecciones de Hacienda Pública, 3ª ed. 3ª impresión. Madrid 1961, pág. 259 y ss. También, García Añoveros, Sevilla 1969, pág. 23 y ss. de sus Apuntes de Derecho Presupuestario y Yuste Grijalba, Perspectivas actuales del Presupuesto. Coto. 1966-7.

- - -

- (40) Anselek hace notar cómo el término del Presupuesto es ambivalente, para la provisión de gastos o ingresos, y para designar el acto aprobatorio de esa provisión - (pág. 538 de "Le budget" cit.)

- - -

- (41) Rafael Aranz. De la competencia administrativa. Madrid 1967.

- - -

- (42) Ver las obras citadas de Trotabas, Jèze o Stourm. En España, Sainz de Bujanda, "Aportación española a la teoría jurídica del Presupuesto". III semana de estudios de Derecho Financiero. Madrid 1959, y López Escobar, Los orígenes del derecho presupuestario español, inédito, que no he tenido ocasión de consultar.

- - -

- (43) Loewenstein. Op. cit. pág. 71. El Presupuesto aparece así como pieza fundadora de la responsabilidad política, que aparece en el derecho inglés, como una fase de evolución de otro tipo de responsabilidades. "Sustituyó las previas y toscas formas de responsabilidad penal por medio de la acusación (impeachment) y ac

tos semejantes de la justicia legislativa (bills of --
attainder), usadas por el Parlamento contra los conseje
ros y funcionarios del Rey".

- (44) Jèze. Cours elementaire de science des finances et de --
legislation financiere. 5ª ed. París 1912. pág. 41 y ss.

- - -

- (45) Por todos, "Etudes sur l'histoire des Assemblés d'Etats",
por varios. París 1966.

- - -

- (46) En Trotabas, cit. pág. 22.

- - -

- (47) Por todos, Maitland. The constitutional history of En-
gland. London 1908. pág. 35 y ss.

- - -

- (48) Mayer pone de relieve que el derecho de presupuesto no
siempre coincide con el consentimiento del impuesto, -
porque los impuestos acaban por ser permanentes, al au-
torizarse una vez para siempre. Pág. 192, loc. cit.

- - -

- (49) Organización política. cit. pág. 264 y ss.

- - -

- (50) Loc. cit. pág. 323 y ss.

- - -

- (51) Dictamen 35.604 del Consejo del Estado, de 14-3-1968, -
sobre el alcance de las reclamaciones de daños por demo
ra en los contratos suscritos por la CAT.

Mucho tiempo el principio de especialidad de las parti-
das presupuestarias y la regla de intangibilidad del --
gasto público valieron para que la jurisprudencia del --
pasado siglo justificara el mantenimiento del privile-
gio "Fiscus in suis contractibus usuras non dat, sed -

ipse accipit" (s. 8-6 y 20-12 de 1889, 7-3 y 8-4 de 1891, y 3-4-1894).

Con ello los nuevos principios de control parlamentario del gasto, a través de una concepción del Presupuesto de gastos como límite absoluto de las posibilidades del Poder ejecutivo y, por tanto, de la Administración, de contraer gastos a cargo del Estado y de realizar un pago, vienen a insertarse en la antigua doctrina del privilegio del Fisco y a dotarla de nuevo vigor.

- - -

- (52) El proceso iba unido a una mayor envergadura de la actividad intervencionista estatal. El Presupuesto era un instrumento político y económico, eje de la actividad intervencionista del Estado. Ripert. Aspects juridiques du capitalisme moderne. París 1951. pág. 317 y ss.

- - -

- (53) Loc. cit. pág. 327.

- - -

- (54) Ver el capítulo 2.

- - -

- (55) "El Presupuesto no ha sido nunca una ley en sentido material, porque ni en el estado de ingresos ni en el de gastos tienen cabida normas jurídicas; tampoco puede considerarse como acto administrativo, porque la ordenación gestora del ciclo de gastos e ingresos no constituye una actividad gestora, sino una decisión de la soberanía del Estado. El Presupuesto constituye desde su nacimiento una decisión política, adoptada por el órgano a quien dentro del Estado corresponde la supremacía ... Esa decisión política constituye la esencia del Presupuesto". Sainz de Bujanda en Organización po-

lítica. cit. pág. 327.

- - -

- (56) En el capítulo 3.B. se analiza el tema más detalladamente.

- - -

- (57) Villar Palasí. Derecho Administrativo. Madrid 1968, -
pág. 294.

- - -

- (58) Tratado. citado tomo 1. pág. 241.

- - -

- (59) Biscaretti de Rufia. Derecho Constitucional. Madrid
1965. pág. 387 y ss.

- - -

- (60) Vid. Kelsen cit.

- - -

- (61) Art. 9 del Fuero de los Españoles. art. 27 de la Ley -
de Régimen Jurídico. Art. 10 de la General Tributaria.
art. 5 de la de Tasas y exacciones para fiscales. art.
1, 23 y 81 del Código Penal.

- - -

- (62) Ocurre en Francia, con motivo de la Constitución de -
1958. Sobre su transcendencia presupuestaria.
Como prelude a la reforma francesa de 1956, y a su -
vez antecedente de la Ordenanza de 1959, interesa ver
los tres temas que bajo el título "La réforme budgétaire"
publica el Instituto de Derecho Comparado de la Uni
versidad de París, y elabora una Comisión, que preside
el "Contrôleur General" Mr. Jaconet.

- - -

- (63) Sánchez Agesta en Rep. 113, Gobierno y Responsabilidad,
pág. 35 y ss.

- - -

- (64) Sánchez Agesta, citado.

- - -

- (65) El tema contendrá, igualmente, a modo de apéndice, un esquema de la competencia en organismos autónomos, tema demostrativo de la fuga a las competencias generales.

- - -

CAPÍTULO II

LAS OBLIGACIONES EXIGIBLES DEL ESTADO

Del triple aspecto, que ha quedado indicado en el capítulo anterior, que ofrecía el problema de la competencia en derecho — presupuestario, corresponde a este capítulo abordar el primero de ellos: la competencia para contraer obligaciones exigibles del Estado.

El problema que el capítulo plantea es "interno", y anterior a la exteriorización de la competencia presupuestaria, a través de la preparación y aprobación de un documento formal.

Se concreta, en simples palabras, en conocer qué órgano u órganos del Estado pueden, con sus decisiones, obligar al Estado económicamente, o lo que es lo mismo, que de una actuación derive una obligación exigible del Estado.

El problema tiene una amplia vertiente administrativa, y — en el derecho administrativo ha sido donde se ha abordado con carácter de generalidad, (1) aunque son más frecuentes los estudios sobre las manifestaciones concretas de las obligaciones (2).

Con el intento, mucho menos ambicioso, de completar y alcanzar la perspectiva presupuestaria del problema, la exposición debe partir del art. 32 de la L.A.C. (3)

Dicho precepto, en su redacción originaria, disponía que sólo son obligaciones exigibles del Estado las que figuran en la Ley de Presupuestos. (4)

Su redacción actual altera el sentido original de la Ley,

y obliga a interpretar una problemática más compleja.

Se definen como obligaciones exigibles del Estado las que figuren en la Ley de Presupuestos o en otra Ley especial.

¿Qué significa obligación exigible del Estado? (5)

La primera redacción parecía sugerir que eran obligaciones exigibles las que tenían crédito consignado para su satisfacción, con independencia de cual fuera su norma o fuente creadora. La — Ley de Presupuestos funcionaba así como requisito de exigibilidad de las obligaciones.

Esta redacción era perfectamente concorde con lo dispuesto por el art. 39.2 de la misma Ley, para el cual la obligación no - exigible (no contemplada en el Presupuesto), es una obligación nula.

Igualmente acorde era el art. 41 de la L.A.C. y la doctrina del Consejo de Estado que sostenía su esqueloto, y se tramitaban en tal sentido, las peticiones de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

La L.A.C. contempla, pues, al Presupuesto en plena situación condicionante respecto al resto de las normas estatales, cuya validez y eficacia queda subordinada al hecho de que sólo pueden hacerse efectivas (es en tal sentido en que se empleaba la palabra exigibles) las obligaciones del Estado cuando aparezcan identificadas en los Presupuestos Generales.

La Ley de 18.2.1950, oscurece lo que con claridad parecían querer decir los preceptos. En adelante, serán también obligaciones exigibles del Estado las que se establezcan por una norma legal que no sea la Ley de Presupuestos, se dice por "Leyes especiales".

El panorama cambia absolutamente. La exigibilidad no funciona ya sólo como consecuencia de una inclusión de concepto en el — Presupuesto, ni de la consignación de un crédito para cubrir una obligación. La exigibilidad de una obligación pueda ya depender de una norma ajena al Presupuesto, y no estar conectada con el mismo.

En tal caso, se crea un divorcio inmediato dentro del mismo art. 32.

Las Leyes, la de Presupuestos incluso, pueden hacer nacer — las obligaciones del Estado, ser fuente originaria de las mismas.

Al mismo tiempo ¿las obligaciones son exigibles por el mero hecho de haber sido generadas por una Ley ordinaria?. En tal caso, el Presupuesto ¿qué valor diferente tiene al de una Ley ordinaria?. ¿No tiene el Presupuesto valor vinculatorio por sí, o requiere la obligación ser creada anteriormente?, y de ser ésto así, ¿para qué vale el Presupuesto, si cada acto de un órgano del Estado, que tome forma de Ley, hace de su contenido una suma de obligaciones inmediatamente exigibles del Estado?.

Toda esta suma de interrogantes han sido respondidas por — los autores de las más diferentes maneras, sin que, a decir verdad se haya nunca profundizado el tema, ni ofrecido una solución que — satisfaga a un tercero.

La "discordia" interna del art. 32 se manifiesta al ponerse en conexión su contenido con el art. 39 de la Ley.

Antes, el art. 39 era consecuencia inmediata del 32; ahora, ¿guardan relación estos preceptos entre sí?.

El art. 39, muy tajantemente, condena a la nulidad, las obligaciones contraídas al margen del Presupuesto. Si se modificó el —

art. 32, por qué no se modificó el 39.

Significa acaso éste precepto, que lo que dice el art. 32 no es cierto y que, por consiguiente, las obligaciones reconocidas como exigibles por una Ley especial tienen para ser eficaces que consignarse en el Presupuesto.

¿Se sigue concediendo al Presupuesto legalmente un puesto condicionante respecto las demás normas? o, ¿por el contrario, - los arts. 32 y 39 han perdido su antigua conexión y cada uno contempla cosas diferentes?.

¿O bien, (tercera hipótesis) las leyes especiales de que habla el art. 32 son leyes presupuestarias especiales (presupuestos extraordinarios, créditos extraordinarios, normas que cifran obligaciones?). (6)

El tema, como es obvio, requiere un planteamiento general, de cierta entidad.

Lo primero que interesa conocer es si la mención por las leyes presupuestarias de las obligaciones crea un tipo de obligaciones presupuestarias; o, por el contrario, se está en presencia de un punto de vista presupuestario de las obligaciones del Estado, cuya naturaleza unitaria sigue inalterada.

En segundo lugar, es fundamental determinar cual es el origen de esas obligaciones del Estado, si sólo la Ley, como dice - la L. A.C., si juega algún papel el contrato (7), si todo el valor generador de las obligaciones corresponde al Presupuesto, etc.

El tercer paso a dar, será establecer la conexión entre - el nacimiento de esas obligaciones, y su condición de exigibles.

Finalmente, la atención debe centrarse sobre el ojo del te

ma, los efectos que el juego de estas normas producen:

- 1 - Qué es la nulidad presupuestaria.
- 2 - Puede exigirse responsabilidad por la contracción --
de obligaciones no exigibles.
- 3 - De ser así, por quién, cómo y cuándo.

El tema, como facilmente puede observarse, tiene una rica -
problemática que desborda los problemas competenciales, a los que
debía dirigirse primordialmente la atención. Pero, es forzoso el -
planteamiento previo de este tema más amplio para obtener unas con-
clusiones claras respecto al tema de la competencia.

Conociendo el valor del Presupuesto respecto a toda la temá-
tica planteada, comodamente puede definirse, sin error, quién es -
competente y quién no, para obligar al Estado.

A - Análisis presupuestario de las obligaciones del Esta- do.

Esbozado el problema debe entrarse en el contenido de cada
tema concreto.

- 1.-Concepto - Si existen las obligaciones presupuestarias.
- 2.- Fuente - De dónde nacen las obligaciones del Estado.
- 3.- Exigibilidad de dichas obligaciones.
- 4.- Efectos que se siguen de su nacimiento o exigibilidad.

Como consecuencia se sabrá qué significan los arts. 32 y 39
de la Ley Admon. y Contabilidad, si existen relación entre ellos,
y si, según dicha Ley, o sea si en derecho español, el Presupuesto
produce un efecto sobre el gasto.

1 - Concepto presupuestario de las obligaciones del Estado.

El Código Civil, en sus arts. 1088 y siguientes, instrumenta una teoría general de la obligación.

El art. 1088 se ocupa de la definición: toda obligación consiste en dar, hacer o no hacer.

El art. 1089, de las fuentes: la Ley, el contrato y el cuasicontrato, y los actos culposos o negligentes.

El art. 1090 contiene una teoría general de la obligación nacida de Ley - no se presume.

- Puede nacer del Código Civil o de una Ley especial.

- Se rige por la norma de su creación y por el Código.

a - Inexistencia de obligaciones presupuestarias.

La cita inicial de los preceptos del Código Civil, y de los conceptos civiles en que se asienta, no trata sino de centrar el tema en el marco subordinado que corresponde al respecto, al derecho presupuestario.

Debe comenzarse por afirmar que no existe en el género "obligación", una especie particular denominada "obligación presupuestaria".

El Presupuesto, ya se verá, puede considerarse una fuente de obligaciones (serán obligaciones legales) o un modo de satisfacerlas (serán obligaciones con cargo al Presupuesto). Pero, ello no significa que aparezca una teoría de la obligación presupuestaria frente la doctrina general, instrumentando por el derecho privado, y, en parte, por el derecho administrativo (8).

Las obligaciones del Presupuesto del Estado, al que ahora -

nos reformos, son obligaciones del Estado, matizadas, por consi- -
guiente, desde un punto de vista subjetivo: el sujeto obligado es
el Estado, y no desde un punto de vista objetivo, ya que la natura
leza de la obligación en sí, no es diferente.

Lo que si ocurre es que su consideración presupuestaria mo
dula su régimen jurídico, y, como consecuencia, debe observarse el
alcance de las innovaciones o variaciones que introduce.

Por otra parte, no sería correcto establecer equivalencias
absolutas entre el concepto de obligación y la consignación de —
créditos en el Presupuesto.

No todo concepto del Presupuesto implica la existencia de -
una obligación del Estado en el sentido civil de la palabra. Para -
que exista una obligación es forzoso que exista un nexo entre dos
posiciones jurídicas, al menos, y que el titular de una pueda exi-
gir de la otra el cumplimiento de lo establecido. (9)

¿Quién puede exigir que se adquiriera material no inventa-
riable en la cuantía que establece el Presupuesto, o simplemente,
que se adquiriera, en vez de dejarse de adquirir?.

La relación interna es clara.

Un Ministro puede exigir la puesta a su disposición de los
fondos presupuestos para esa finalidad, pero, un Departamento es -
un órgano, carente de personalidad. (10)

La relación externa es compleja.

El usuario del servicio al que, iba destinado el material -
no inventariable puede exigir el buen funcionamiento del servicio,
y recaba una posibilidad por el funcionamiento anormal (11), pero,
no puede, en concreto, exigir que el Estado compre cinco mil o —
diez mil cuartillas más para el Ministerio de Información, por ejemu

plo.

La falta de elementos estructurales de la obligación, hace que no llegue a surgir en muchos casos, una relación jurídica individualizable y el concepto del Presupuesto concretice simplemente el abstracto deber de mantener el buen orden del servicio público (12).

Concluyendo:

- 1 - No todos los conceptos del Presupuesto encubren una obligación del Estado, en sentido jurídico.
 - 2 - No existe un concepto sustancial de las obligaciones presupuestarias.
 - 3 - La consideración por el Presupuesto de una obligación modula, en cierto modo, el régimen jurídico de la misma .
- b - Necesidad de acudir a un concepto civil de la obligación.

Se decía que, en todo caso, el concepto que el derecho presupuestario puede ofrecer de las obligaciones del Estado es un concepto subordinado y vicarial, carente de sustancia, y ello por varias razones.

En primer lugar, porque la L.A. y C. no permite equiparar - (art. 32), el concepto presupuestario de obligación con el de obligación exigible, toda vez que se dice que también son exigibles - del Estado las obligaciones reconocidas por Leyes especiales.

En segundo lugar, porque la misma Ley (art. 37) marca, aunque tímidamente, el carácter formal del Presupuesto, prohibiendo - la modificación de las Leyes materiales, y, como consecuencia, la

alteración de conceptos sustantivos de las instituciones.

Por último, la misma definición que la Ley (art. 33) contiene del Presupuesto, la define como una expresión cifrada de obligaciones del Estado, sin decir, para nada, que las obligaciones las crea, reconoce, o hace exigibles al Presupuesto.

El Presupuesto formaliza contablemente unas obligaciones. - Es un documento que hace referencia a las obligaciones del Estado, y las cifras por un periodo determinado.

La consideración presupuestaria de la obligación, no puede, por ello, ser más formal y subordinada.

Al margen de la capacidad constitutiva del Presupuesto, el papel que la LAC, le guarda, es declarativo esencialmente y subordinado: cifrar unas obligaciones del Estado.

Al carecer de un concepto presupuestario de las obligaciones, se acude al derecho administrativo, donde se encuentra ampliamente elaborada toda una doctrina sobre las fuentes de las obligaciones del Estado. Se estudia al detalle la contratación administrativa, la responsabilidad del Estado, la teoría de las normas, - pero no se hace una teoría general de la obligación del Estado, -- por la pura y simple razón de que no existe, de que el derecho administrativo ha de tener prestados algunos conceptos del derecho privado (13), y porque la existencia de las obligaciones del Estado no modifica la estructura central de la obligación civil, sino que matiza su régimen jurídico, por el hecho de ser el Estado, ante de privilegios (14), el sujeto de la relación jurídica originada. (15)

Es forzoso, acudir, pues, a los conceptos civiles y, en par

ricular, a las normas de los artículos 1088 y sig. del Código Civil.

c - Criterios que aporta el derecho presupuestario.

Anticipando ideas pueda decirse que el Presupuesto del Estado contempla el derecho de obligaciones desde tres ángulos diferentes.

1º El Presupuesto como fuente de obligaciones del Estado.

Caso de que pueda serlo, tema de fondo que luego se trata, las obligaciones nacidas del Presupuesto deberán:

- Estar expresamente manifestadas.
- Cifrarse en magnitud dineraria.
- Correr a cargo del Estado.
- Regularse por la misma Ley de Presupuestos que la creó.
- Durar el tiempo que dura el Presupuesto.

2º El Presupuesto como instrumento que hace exigible la obligación del Estado.

Según el Código Civil las obligaciones legales sólo son exigibles al determinarse en él mismo o en una Ley especial.

El problema se plantea respecto las obligaciones creadas por norma de rango inferior a Ley (problema de competencia que luego se estudia), y las obligaciones convencionales o delictuales.

3º Finalmente, el Presupuesto es un medio de hacer efectivas las obligaciones del Estado.

El Presupuesto es un instrumento técnico que autoriza la ejecución de sus previsiones y permite así pagar las obligaciones que en él se contienen.

2 - Fuentes de las obligaciones del Estado.

La clasificación romana de las fuentes de las obligaciones - (el contrato, cuasicontrato, delito y cuasidelito) pasa a la moderna codificación.

Nuestro Código, en su art. 1089 reconoce como fuentes de las obligaciones a la Ley, el contrato y cuasicontrato, y los actos en que intervenga cualquier clase de culpa o negligencia.

La lectura de cualquier manual de uso corriente de derecho de obligaciones enseña que la clasificación del Código no es perfecta, ni completa, que tiene un sentido indicativo, y se halla superada por la realidad jurídica de hoy. (16)

La moderna codificación italiana, al hilo de las corrientes doctrinales contemporáneas instrumenta una más amplia fórmula: Las obligaciones derivan del contrato, del hecho ilícito o de cualquier otro acto o hecho idóneo para producirlas de conformidad con el ordenamiento jurídico". (17)

En este sentido, la lectura de los estudios de Derecho Civil no puede ser más relevante. Las obligaciones surgen de la conexión de la voluntad y la norma, de las llamadas conductas sociales típicas de hechos legalmente reglamentados, (18) etc...

Se le concede el mismo valor, a un hecho, a un comportamiento, porque la norma así lo dispone y regula.

En definitiva, el ordenamiento jurídico, el bloque normativo, es la causa eficiente de las obligaciones de los sujetos, ya directa, ya indirectamente. (20)

a - Obligaciones del Estado y habilitación normativa.

Al analizar las fuentes de las obligaciones del Estado podría, sin más, procederse a aplicar la teoría general de las fuentes de las obligaciones.

Las normas, los negocios y los actos o hechos ilícitos dan nacimiento a las obligaciones del Estado.

Este planteamiento, simple pero claro, al observarse desde la perspectiva del derecho público, debe matizarse, por el juego de esta teoría de las fuentes con otros conceptos, como son los de la legalidad y competencia.

La construcción del régimen jurídico-público en un marco de obligatoriedad legal, y no de autonomía de la voluntad como el derecho privado, lleva consigo un diferente funcionamiento de los principios determinadores de las relaciones obligatorias.

Bien es cierto que el hecho de que el Estado se someta al Derecho implica un grado de autodeterminación, pero el tema plantea aspectos de Filosofía Jurídica y teoría del Estado, marginados de esta exposición. (21)

El hecho es que en el Estado constituido, el régimen de las obligaciones del Estado sigue los criterios legales plasmados, y en su origen cobra un papel mínimo de voluntad.

Los conceptos que interesa manejar, se dijo, son los de legalidad y competencia.

La legalidad funciona como un todo en el Estado. Implica el respeto a la habilitación de la Ley, el respeto del ejecutivo a la justicia material, el orden jerárquico de las normas, el respeto a los principios de la competencia, la subordinación de los actos a las normas. (22)

La competencia funciona como criterio limitador de la validez de las actuaciones en el Estado y su negación, la incompetencia ha sido definida en el régimen contencioso francés, como el vicio genérico de las actuaciones administrativas, (23) y se ha dicho que es "origen de los vicios de los actos y fuente de la noción de orden público en el recurso por exceso de poder". (24)

Los dos conceptos (legalidad y competencia) matizan de tal modo la teoría de las fuentes de las obligaciones del Estado, que imponen distinguir entre obligaciones válidas o nulas, lícitas o ilícitas, exigibles o no.

Tenemos así que como fuentes de las obligaciones del Estado aparecen:

- 1 - Las normas emanadas de órganos del Estado.
- 2 - Los negocios jurídicos contraidos por órganos del Estado.
- 3 - La realización de actos y hechos de los que derive - responsabilidad.

Sobre este triple enunciado juegan los conceptos de legalidad y competencia.

Las normas habrán de emanar de órganos competentes . Los ne-
gocios convenirse por órganos competentes, y de acuerdo con la ha-
bilitación legal establecida. La incompetencia al dictar normas, o
emanar actos puede pensar una responsabilidad del Estado.

Centrado el tema en estos términos, el problema que se nos
plantea es: ¿juega aquí algún papel el Presupuesto y la Ley del --
Presupuesto?.

Dicho de otro modo, ¿pueden del Presupuesto nacer obliga-
ciones del Estado.

b - La Ley de Presupuestos y las obligaciones del Estado.

El tema considerado en toda su integridad podría, por sí, -
ser objeto de investigaciones autónomas, como de hecho lo ha sido.

(25) La doctrina se ha detenido fundamentalmente sobre los aspectos
íntimamente entrelazados: si el Presupuesto es Ley de caracter for-
mal o material, y si sus efectos sobre los gastos e ingresos son -
constitutivos o simplemente evaluativos o estimativos o estimato-
rios, y, por ello, declarativos. (26)

Dada la extraordinaria entidad del tema, aquí habremos de li-
mitarnos a marcar las conclusiones que se mantienen sobre el mismo
a efectos del tema que nos ocupa, sin pretender convertir este as-
pecto en tema autónomo, ni hacerle objeto de mayor investigación --
que los demás aspectos epigrafiados.

a') El caracter formal de la Ley de Presupuestos.

Se dice que es Von Stockmar el primero que planteó el proble-
ma de las Leyes formales. (27) En 1.862 se suscitó un conflicto en-
tre el Parlamento prusiano y el Gobierno de Bismark, por la falta de

aprobación del Presupuesto de guerra. La aprobación por el Parlamento del mismo no le daba una competencia propia sobre el Presupuesto (28). Labado, se reconoce generalmente, es quien da carta de naturaleza a la distinción de Leyes materiales y formales (29).

Basándose en dicho criterio, el Presupuesto no es una Ley material, pues sus efectos sobre las normas son mínimos. El Parlamento, cuando aprueba el Presupuesto, no está legislando; está sencillamente autorizando un acto de la Administración, elevando de rango un acto administrativo. (30)

Por eso, se habla de las Leyes de aprobación, en que el Parlamento aprueba o rechaza, pero no modifica o rechaza el proyecto.

La doctrina de Labado ha sido seguida con mayo o menor fortuna a lo largo del siglo que tiene de vida en Alemania (Bornhak, Seidler), Italia (Lammarano, Grazziani, Ranelloti), Francia (Jéze, Stourm, Trotabas). (31)

Los efectos que se siguen son evidentes, Al ser el Presupuesto Ley formal es un acto de la Asamblea Legislativa. Al no ser Ley material, no puede tener consecuencias constitutivas sobre gastos o ingresos. (32)

La autorización presupuestaria no puede tener como efectos - el hacer nacer los gastos, puesto que hay gastos (los intereses de la deuda pública) cuyo origen no es el Presupuesto. Autorizar un gasto en el Presupuesto es permitir su ejecución. El Presupuesto es un acto condición (Jéze). (33)

Por su parte, en cuanto a los ingresos, éstos se deben, lo diga o no el Presupuesto (34), pero el Presupuesto autoriza para - que puedan llevarse a efecto, y supone una obligación de los agentes

del Estado de recaudarlos.

La doctrina ha alcanzado, en algunos países, consagración - constitucional. (35)

b') El artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad.

"Los preceptos ... de las Leyes de presupuestos ... comprenderán únicamente las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos, y las que sean necesarias para la administración de los Presupuestos respectivos. - En ningún caso se podrán dictar leyes nuevas ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en dicho articulado."

La Ley española parece aquí marcar claramente la postura -- del derecho positivo: la autorización presupuestaria no constituye una Ley material.

Dice Villar Palasí que prácticamente este precepto se está refiriendo y aceptando la teoría del Presupuesto como Ley de aprobación. Si el Presupuesto fuera una Ley ordinaria la limitación resultaría totalmente inútil puesto que siendo una Ley posterior, la Ley de Presupuestos podría hacer caso omiso de la prohibición anterior de alterar las Leyes. Hasta tal punto esto es así que cuando en la Ley de Presupuestos se ha querido modificar un sistema tributario ha sido necesario suspender el art. 37 de la L.A.C. por un Decreto-ley previo a la Ley de Presupuestos (D.L. de 8-11-1957). El acto de aprobación lo que consigue es hacer inimpugnable y prestar inmunidad judicial al acto aprobado. (36)

Garcia Añoveros, por el contrario, entiende que la prohibición del art. 37 es totalmente ineficaz y su inclusión en una Ley ordinaria constituye un grave defecto de técnica jurídica.

Es ineficaz porque es frecuente que la Ley de Presupuestos modifique leyes anteriores, y ello es válido dado que es una Ley posterior de igual rango.

Es defectuosa, porque la prohibición sólo sería tal de establecerse en una norma constitucional. (37)

Una opinión tercera sobre éste precepto es la de Gonzalez - Garcia, para quien el art. 37 no puede entenderse al pie de la letra porque carecería de sentido. O el precepto citado se refiere a nuevas leyes extrafinancieras, lo que no plantea problema. O se refiere a leyes financieras nuevas, en cuyo caso viene a decir que - las Cortes al aprobar el proyecto de Ley del Presupuesto no pueden establecer nuevos tributos ni nuevos gastos, novedad que va referida al proyecto presentado por el Gobierno, con lo que las Cortes - verían reducida su competencia a la aprobación o denegación del Presupuesto, lo que es de todas luces inexacto y anacrónico. (38)

c') El Presupuesto como fuente de obligaciones.

Consecuencia inmediata de las opiniones expuestas es adoptar una postura sobre el problema de si el Presupuesto puede crear o - no un nuevo gasto.

Garcia Añoveros tajantemente manifiesta que por el hecho de una mera inclusión de una cantidad en el Estado de gastos no nace una obligación del Estado. Las obligaciones pueden nacer con anterioridad o posterioridad, al Presupuesto. Con relación a las nacidas después, produce el efecto de hacer posible su nacimiento (art.

39 LAC). La consignación presupuestaria es normalmente requisito -- de validez de las obligaciones del Estado. Con relación a las naci-- das con anterioridad al Presupuesto, éste produce el efecto de de-- terminar su exigibilidad (art. 32). Pero también el Presupuesto -- (aunque no es ésto normal) puede producir, dice, plenos efectos en relación con los gastos, crear situaciones jurídicas, crear, modi-- ficar o extinguir derechos subjetivos. (39)

Gonzalez Garcia, por su parte, se adhiere a la teoría, y -- considera que no puede decirse que la norma presupuestaria sea de aprobación o complementaria, sino que produce los mismos efectos -- jurídicos que otra normal cualquiera, pudiendo modificar o derogar leyes anteriores, ya de modo expreso en su articulado, ya de modo tácito, mediante la supresión de un epígrafe de la Letra A. (40)

Estos autores mantienen, en definitiva, una postura origi-- nal, pues la doctrina más generalizada, si bien no aborda el tema de modo tan directo, al mantener el caracter formal del Presupues-- to parece estar negando los efectos constitutivos del Presupuesto sobre el gasto. (41)

d') Nuestro criterio.

Importa centrar con exactitud el problema, que no es el del efecto, en general, del Presupuesto sobre el gasto, sino el de si el Presupuesto puede o no constituir un nuevo gasto, y si es o no, como consecuencia, fuente de las obligaciones del Estado.

El tema debe circunscribirse al derecho positivo español, -- pues ninguna afirmación cabe hacer con caracter general. En algu-- nos países sudamericanos el caracter formal del Presupuesto se con

sagra constitucionalmente. Históricamente, Sainz de Bujanda, ha de mostrado de modo insuperable, que el Presupuesto en el Estado constitucional surge como un puro y simple acto de decisión adoptado -- por el órgano del Estado a quien entonces cabía la supremacía, (El Parlamento) y que limitaba al Gobierno triplemente: no permitiendo gastar en aquello que no estaba presupuesto, limitando el gasto aprobado para el periodo en que el Presupuesto estaba vigente, y enumerando rigurosamente lo que el Ejecutivo podría desembolsar para cada atención. (42)

En este sentido, por ello, el tema debe limitarse, pura y simplemente, al derecho español vigente.

En primer término, y como ya había quedado indicado más -- arriba, debe recordarse que no son homogéneos los conceptos de -- obligación civil y de obligación exigible del Estado.

La Ley de Administración y Contabilidad cuando se refiere a las obligaciones del Estado lo hace en el sentido de todo concepto de gasto, que puede entrañar, en sí, el contenido de una relación obligatoria o no constituir una obligación, en el sentido civil -- del término.

En este sentido, hablamos del Presupuesto como fuente de -- obligaciones, y, más genericamente, del Presupuesto como generador de un gasto.

De este modo se hace forzoso distinguir dos supuestos diferentes, según que el concepto del Presupuesto tenga o no tenga un acreedor determinado. (43)

Primeramente, aparecen unas partidas presupuestarias de organización. Un amplio sector de la doctrina, con el que coincidimos

confirma que el Presupuesto es una Ley de Organización en cuanto — que materializa y permite la operatividad de los servicios (44). — Las normas de organización puras son letra muerta sin la Ley de Presupuestos. (45)

Ahora bien, nada se opone, y el tema entra de lleno en el objeto de discusión, a que el Presupuesto configure, como directa — Ley de Organización, un servicio que no estuviera creado previamente. Naturalmente la creación no se realizaría a través del simple documento cifrado que es el Presupuesto, sino en el articulado de la Ley, aprovechando la práctica viciosa de los "riders" o "cavaliers budgétaires", legalizada en España desde el Decreto-ley de — 8-11-1957. (46)

Desde este punto de vista, no nos cabe duda, que hoy día — las Cortes Españolas pueden aprovechar la Ley de Presupuestos para, por medio de un articulado, crear, modificar o ~~extinguir~~ extinguir un servicio, generando así un gasto, o una obligación en el sentido dado — al término por la Ley Contable del Estado.

Dos limitaciones fundamentales contarían, en este caso, las Cortes. Una, que la competencia del servicio sea de las Cortes (47) y otra, que se esté a lo que dispone el Reglamento de las Cortes en cuanto a los incrementos de gasto.

En segundo lugar, existen obligaciones del Estado, en sentido estricto, que constan en los Presupuestos.

Tales obligaciones, ordinariamente, son establecidas por una norma no presupuestaria (Ley que fija retribuciones de los funcionarios, deber de subencionar a un organismo,..) pero, de igual manera es imaginable, y ocurre Presupuesto tras Presupuesto, que la Ley de

Presupuestos misma sea la que determine la obligación, y en el estado Letra A se consigue una cantidad para subvencionar la recogida de resina, o se acuerde transferir un crédito a favor de una Asociación Profesional, sin que ninguna norma previamente dispusiera el derecho de los fabricantes de o de dicha Asociación Profesional a percibir una suma de dinero del Estado.

En tal sentido, cabe concluir que, La Ley de Presupuestos, hoy día en España, puede ser frente de las obligaciones del Estado, como otra Ley ordinaria, y, por consiguiente, ser causa directamente generadora del gasto público, la Ley puede producir efectos constitutivos sobre los gastos. (48)

Ahora bien, esta fuerza constitutiva de la Ley de Presupuestos es relativa y no absoluta.

Es una Ley que se consume por el transcurso de un tiempo, y, por ello, su contenido, de no renovarse en el próximo Presupuesto, perece con ella misma.

En consecuencia, debe distinguirse, según la naturaleza de la institución, en cada caso, si la norma generadora del gasto, es o no perdurable. Si no tuvo su manifestación en un principio jurídico sino a través de una simple cifra de consignación, el efecto sobre el gasto, aún pudiendo ser constitutivo, es limitado a un periodo. (49)

Si por el contrario, lo que ocurre, es que se aprovechó el ritmo acelerado del Presupuesto para introducir en él una norma jurídica (creación de un cuerpo de funcionarios, modificación del sistema tributario), ese precepto de la Ley de Presupuestos perdurará hasta que sea derogado; lo que ocurre es que su contenido es ajeno

al Presupuesto.

Ahora bien, entonces ¿qué sentido guarda el suspendido artículo 37 de la L.A.C.?

A nuestro modo de ver, la L.A. y C., además de ser una Ley General, obligatoria para los órganos del Estado (por ejemplo, al establecer un procedimiento para la preparación del Presupuesto, - reajuste del segundo bienio, prohibición de consignaciones permanentes ...), tiene todas las notas que caracterizan una ley-cuadro, Ley de estilo dogmático que marca el modo en que haya de desenvolverse la confección de otras Leyes.

Sin duda, no tiene otro sentido el art. 37.

Este precepto constituye una autolimitación de la Cámara, - que al no tener rango superior, es respetada (por su carácter de Ley-marco), en tanto en cuanto la misma Cámara (en este caso la no modificación se realizó por un Decreto-Ley por razones de urgencia), no manifiesta su voluntad opuesta en aplicación de un principio de "contrarius actus" (suspensión de la norma).

El valor del art. 37 en lo que se refiere a la no modificación de normas, y no inclusión de normas en el Presupuesto responde al criterio que presidía el régimen presupuestario de la etapa constitucional, que Sainz de Bujanda describía.

El precepto legalizaba una práctica, un deseo y un modo de legislar. Concorde con esta idea se usó de una norma de igual rango formal para hacer lo contrario, suspendiendo sus preceptos.

Pero, debe tenerse presente otra faceta muy importante del precepto, que no ha sido mencionada por la doctrina, y en la cual -

radica a nuestro juicio el verdadero núcleo del problema.

Este precepto tiene una filiación orgánica, y su origen lo debe a un principio competencial.

Siempre se argumentó que la prohibición sera ineficaz, pues la Cámara podía hacer lo contrario de lo que otra Ley no constitucional indicaba.

Un análisis más cuidadoso del precepto hace pensar otra cosa bien distinta.

La L.A.C. dirige su capítulo IV a la Administración y no — al Parlamento. Así se refiere a cómo formar el proyecto (art. 33), modo de presentarlo ante la Cámara (art. 34), estructura del proyecto (arts. 35 y 36), contenido del proyecto (art. 37), documentos anexos al mismo (art. 38), modo de actuación del Gobierno aprobado el Presupuesto (art. 39), caso de que aparezcan nuevas necesidades (art. 41)

La Ley no se dirige a la Cámara. Son otras normas (Ley orgánica del Estado y Reglamento de las Cortes), las que indican los — poderes de aprobación, enmienda y devolución del Presupuesto.

Entendido ésto así, y nada más lógico ni ortodoxo, el art. 37 constituye una prohibición de la Cámara dirigida al Gobierno, — para que no aproveche el ritmo del Presupuesto, ni las limitaciones de su exámen por las Cortes para introducir en esta Ley preceptos que deberían ser objeto de una Ley especial, que estudiara de modo más detallado y objetivo los problemas que plantea. El Presupuesto es momento apto para que el Gobierno obtenga de la Cámara concesiones preciosas que tal vez no pasaran en un trámite ordinario. (50). Esta faceta del precepto es fundamental, y es la que nos

ofrece su verdadera inteligencia. Por eso, y no por otra razón, el Gobierno elevó al Jefe del Estado propuesta de suspensión de este precepto (observese que no lo suspendieron las Cortes, sino el oje cutivo), para poder así introducir en el proyecto de Presupuestos una reforma tributaria, motivo que, estando vigente el art. 37 podría haber provocado la devolución del proyecto por la Cámara por defectos formales.

3 - Exigibilidad de las obligaciones del Estado.

Conociendo ya los aspectos que plantea la consideración presupuestaria de las obligaciones del Estado, y su origen, es hora - de interpretar el alcance del art. 32 de la L. A.C. que abre el capítulo que esta Ley dedica a las obligaciones del Estado y los Presupuestos, y que plantea el tema de la exigibilidad de modo directo.

"Son únicamente obligaciones exigibles del Estado las — que se comprenden en la Ley de Presupuestos o se reconocan como tales por leyes especiales."

La simple lectura del artículo sugiere una serie de cuestiones: Qué es exigibilidad, qué efectos produce el Presupuesto en — cuanto a los gastos del Estado, son sólo obligaciones exigibles — las nacidas de Ley como dice el artículo citado, qué relación guarda este precepto con el art. 39 de la misma Ley, etc....

Todas estas cuestiones deben ser analizadas.

a - La obligación exigible del Estado.

Normalmente, el tema se aborda, sin un previo planteamiento sobre el carácter de la exigibilidad, tema que parece previo y fun

damental.

El problema de cuando deba ser cumplida una obligación debe resolverse de acuerdo con la naturaleza de la relación jurídica -- obligatoria.

Se exige, en consecuencia diferenciar fundamentalmente dos momentos; aquél a partir del cual la obligación se hace exigible, o sea, el acreedor puede exigir la prestación, -vencimiento del - crédito-; de aquél a partir del cual el deudor puede cumplirla y en que el acreedor incurre en mora por la no aceptación de la presta ción - ejecutoriedad de la prestación -. (51)

El cuándo debe realizarse la prestación y cuándo puede el - acreedor exigirla no son momentos siempre identificables. Puede ocu rrir que el deudor esté en condiciones de cumplirla, cuando el acreo dor carece todavía de obligación para exigirla.

La no determinación voluntaria del tiempo del cumplimiento, ni su establecimiento normativo, da entrada a la norma general, de que la obligación habrá de cumplirse "desde luego", mantenida por el art. 1113 del Código Civil.

La exigibilidad significa tanto que el deudor está obligado a cumplir la obligación como el acreedor facultado para exigirla. (52). El no hallarse determinado el tiempo implica que desde el mo mento que subsiga el nacimiento de la obligación es exigible el de ber de prestación.

Este planteamiento, de teoría general del derecho de obliga ciones, es forzoso recordarlo, porque de él debe arrancar toda con sideración sobre el tema de las obligaciones exigibles del Estado,

sobre las cuales no cabe instrumentar un esquema coherente, con olvido del derecho civil de obligaciones. (53)

El tema de la exigibilidad vuelve a aparecer en derecho civil de un modo indirecto en materia de cumplimiento de las obligaciones, por medio de la compensación de créditos y deudas.

Para que puedan compensarse las deudas han de ser exigibles (art. 1194.4 del Código Civil).

El derecho español exige liquidabilidad y exigibilidad de la deuda, mientras en otros ordenamientos, como el alemán, la exigencia es sólo de la posibilidad de cumplimiento, sin que se requiera la liquidez del crédito. (54)

Se recordaba al comienzo de este capítulo que la Ley de 18-2-1950, modificatoria de la de Administración y Contabilidad, introducía en su artículo 32 un elemento que dificultaba su comprensión, al determinar que son obligaciones exigibles del Estado las que se reconozcan como tales por leyes especiales.

Se decía, también, que la primera redacción del precepto sugería que sólo la Ley de Presupuestos permitía hacer efectivos las obligaciones del Estado por lo que no contemplaba para nada, como de su letra parecía deducirse, la posición del acreedor que exigía el deber de prestación, sino la posibilidad del Estado de cumplir sus obligaciones.

Que la palabra "exigible" se empleaba en este sentido es tan evidente, que el mismo artículo 15 de la Ley mencionaba un caso típico en que un acreedor podía exigir del Estado el cumplimiento de una prestación, caso de que contara con sentencia firme favorable condenatoria del Estado. Y allí en el art. 15, no se decía que la -

obligación fuera exigible, sino que el Estado para hacerle efectiva venía obligado a conceder en su caso un crédito extraordinario, o sea a votar una Ley presupuestaria reactiva. (55)

La Ley de 1.950 no viene simplemente a sumar un inciso al viejo art. 32, sino a modificar de modo absoluto su significado, dotando a la palabra "exigibles" de un carácter técnico, y forzando a interpretar de otro modo el art. 39 de la Ley.

La actual redacción del artículo 32 ha hecho pensar a la - doctrina que contemplaba únicamente obligaciones anteriores a la Ley de Presupuestos, (56), o que colocaba a ésta en una posición complementaria o covalidadora de las demás Leyes, (57), o que suponía la nulidad de las obligaciones contraídas sin previa autorización legal (58), o más acertadamente, que las tales leyes especiales no son otras sino las de créditos extraordinarios y suplementarios. (59)

A nuestro modo de ver, el actual artículo 32 deja planteada en toda su extensión la cuestión de la exigibilidad de las obligaciones del Estado, si bien el error técnico de la Ley de 1.950 - fue plantear el problema de modo parcial y unilateral, dejando a - un lado, como atinadamente observó Antonio Pérez Hernández, el bloque de las obligaciones convencionales del Estado.

¿Significa ésto acaso que dichas obligaciones convencionales válidamente contraídas no sean exigibles del Estado?

De modo alguno, y allí precisamente radica la imperfección del art. 32, que ha dado lugar a varios errores interpretativos.

Es obvio que son obligaciones exigibles del Estado las que como tales se reconocen en una Ley especial, siendo, en este sentido

do, acertado el que la Ley de 1.950 pusiera especial acento en el --
hecho de que la Ley creara la obligación y la reconociera como exi-
gible .

De igual modo, lo dice también la Ley, son exigibles las --
obligaciones que se comprenden en la Ley de Presupuestos, y ello --
por varias razones:

- 1º - Porque la Ley de Presupuestos, en su articulado, --
puede ser aprovechada para la creación o modifica-
ción de relaciones jurídicas materiales.
- 2º - Porque los créditos que constan en el Presupuesto --
pueden tener un acreedor facultado para exigir su --
cumplimiento.
- 3º - Porque, a mayor abundamiento, los créditos que cons-
tan en el Presupuesto son determinados e identifica-
bles singularmente.

Ahora bien, la Ley deja abierta una serie de lagunas, que --
pueden concentrarse en cuatro puntos: las normas de rango inferior
a Ley, las decisiones judiciales, los convenios y los actos ilícitos. (60)

a') Normas de rango inferior a Ley.

Aunque la referencia a las "leyes especiales" del art. 32 --
que comentamos, sea hecha con minúscula, del contexto del precepto
parece deducirse que se está haciendo referencia a las Leyes con --
rango formal de Ley, y no a disposiciones de tipo reglamentario.

Al ser las "obligaciones " relacionadas en el art. 32 econó-
micamente valorables, el problema, en definitiva, se concreta en de

terminar hasta qué punto puede la Administración crear nuevos gastos con cargo al Presupuesto del Estado.

El contexto de la L.A.C. deja el problema, a primera vista, resuelto de modo negativo: sólo podrán obligar económicamente al Estado los órganos investidos de la suprema potestad, como es la legislativa.

El tema pertenece, en gran parte, al derecho de competen- -
cias, por lo que nos remitimos a la segunda parte de este capítulo donde se aborda con relativo detalle.

De todos modos, y en términos generales, puede esbozarse —
una conclusión, que además deriva directamente de la L.A.C: salvo en el supuesto en que una Ley especial lo autorice no podrá la Adminis
tración, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, obligar al -
Estado, ni generar un gasto con cargo a un Presupuesto General.

Ahora bien, este es el aspecto interno, relativo a las compe
tencias, y cuya inobservancia puede derivar en una nulidad presupues
taria de las obligaciones.

Sin embargo, el aspecto externo, el provocado por la relación del débito estatal con la posición del acreedor es bien diferente.

En este aspecto son aplicables los principios del derecho administrativo sobre nulidades de actos y normas por incompetencia manifiesta del órgano que las dictó; y los principios sobre responsabilidad del Estado, al igual que habría, "*mutatis mutandis*", que abordar el tema que el derecho civil resuelve, de la protección del contratante, tercero de buena fé, temas todos ellos que, como es ob
vio, no pueden tener aquí su adecuado tratamiento.

b') Los convenios.

Tratamiento similar, si no idéntico, es el que debe conceder se a los convenios suscritos por el Estado.

Internamente se está en presencia de un problema de competen cia; Si el órgano que contrata en nombre del Estado es órgano compo tente o no para suscribir el perfeccionamiento del mismo.

Problema distinto es si el Estado puede o no llegar al cum- plimiento de sus prestaciones, porque es problema que se refiere a otro momento de la obligación, al de la posible ejecutoriedad del - crédito.

Pero, en cuanto a la relación externa debe, igualmente recoor darse que el problema de la exigibilidad de un crédito al Estado es un problema presupuestario, que se resolverá de acuerdo con las re- glas del derecho civil y administrativo.

c') El acto ilícito.

Igualmente, cabe definir como exigibles del Estado las respon sabilidades derivadas de acto ilícito.

Así lo reconoce una Ley especial; la de Régimen Jurídico de la Administración, en sus artículos 40 y sig.

d') Las decisiones judiciales.

Finalmente, el art. 32 debe integrarse con el 15 de la misma Ley, en que se manifiesta claramente la exigibilidad del Estado de una obligación reconocida por una sentencia judicial firme.

- De estos supuestos recordados, sólo el de los contratos es es capa realmente al art. 32 de la Ley, pues tanto la responsabilidad del Estado, como las decisiones judiciales, como las normas adminis

trativas, vienen reconocidas previamente por Leyes especiales.

Por ello, cabe concluir, que el problema de la exigibilidad de las obligaciones del Estado, tal y como se plantea en el art. - 32 de la L.A.C. es un problema, si no ajeno, si circular y tangente al derecho presupuestario, y cuya solución pertenece al derecho general de obligaciones.

b - La obligación del Estado ejecutable.

Ningún gasto del Estado puede realizarse si no está inserto en el Presupuesto (61).

Se está ya en un tercer momento en la vida de las obligaciones (nacimiento, exigibilidad, ejecutabilidad).

Forzosamente debe otra vez arrancarse de la primitiva redacción del art. 32 que interpretamos en el sentido de que la Ley de Presupuestos es la única que permitía hacer efectivas las obligaciones del Estado, con independencia, de toda consideración técnica sobre la exigibilidad, como antes se indicaba.

Al modificarse el precepto, parece que la L.A.C., en su art. 32 equipara la Ley de Presupuestos a cualquier otra Ley especial, en cuanto a los efectos que produce sobre los gastos del Estado; - lo que significa lo mismo que negar toda calidad jurídica particular a la Ley de Presupuestos.

Como ésto no es así, debe estudiarse qué precepto de la L. A.C. (ya vimos que no era el art. 32) concede una especial virtualidad a los Presupuestos, y nos da una idea clara de cuales sean - sus efectos en referencia con los gastos públicos.

A nuestro modo de ver, dicho precepto es el segundo párrafo del art. 39:

"No podrán contraerse obligaciones cuyo importe pueda exceder del crédito legislativo, siendo nulas aquellas — que infrinjan esta disposición."

El precepto que en sí, y en su rica trayectoria histórica, no es sino otra de las prohibiciones que la Asamblea Legislativa — estableció para evitar que la Administración funcionara al margen del Presupuesto, tiene un significado jurídico concreto de gran al cance y valor.

a') Significado político del art. 39.2.

El art. 39.2 tiene, como se decía, un claro significado político que debe ponerse de manifiesto antes que nada.

El Parlamento trata por él de evitar que el Gobierno pueda comprometer gastos más allá de lo que el Presupuesto indica.

La Ley de Contabilidad de 25 de Junio de 1.970 era aún más ri gida que la presente y establecía la responsabilidad penal que se — contraía caso de vulnerarse las limitaciones sobre disponibilidades de créditos.

Para evitar incurrir en tales responsabilidades los Reglamen tos de Contratación llegaron a disponer que requisito indispensable para promover la subasta sería indicar la existencia de crédito legislativo y su lugar de imputación al Presupuesto. (62)

El Consejo de Estado, en este sentido elevó Moción al Gobierno de que en los expedientes de contratación de obras y Servicios — públicos se acreditara la previa existencia de crédito suficiente —

para el pago del gasto que origine la obligación que se intenta --
contraer. (63)

Mientras tanto, las prohibiciones de no contraer obligaciones sin crédito previo, seguían proliferando, constituyendo uno de sus más notables ejemplos el art. 22 de la Ley de 22-12-1903. (64)

Otro tipo de disposiciones dictadas era de tono "pesaroso" por el mal comportamiento administrativo en la contracción de obligaciones nulas. A este grupo pertenece la insuperable y actualísima Real Orden de Hacienda de 13-7-1.911, interpretativa de la Ley vigente, en que se exponen los males causados por la continúa contracción de obligaciones nulas (65).

El art. 39.2, en su actual redacción, parece contener una serie de asertos que deben diferenciarse:

- 1º - Es una prohibición de las Cortes al Gobierno de actuar al margen del Presupuesto, adhiriéndose la --
Ley al criterio de la doble condicionalidad.
- 2º - Es una prohibición a los Administradores de que contraigan obligaciones cuyos gastos no puedan tener --
cobertura presupuestaria.
- 3º - Es una condona jurídica de las obligaciones no cubiertas con el Presupuesto, con independencia de --
cual sea su validez material.
- 4º - Es una reafirmación del carácter de las Leyes presupuestarias, como normas que posibilitan y permiten hacer efectivas las obligaciones estatales.
- 5º - Es una prohibición a los ordenadores e interventores de liquidar obligaciones sin crédito.

b') La teoría de la doble condicionalidad de la Ley de -
Presupuestos.

Es un principio general que la Administración requiere para actuar una habilitación legal (66)

El normativismo contra el estudio de la función administrativa en torno al principio de habilitación, que impregna, a su juicio, todo el ordenamiento.

Se puede así leer en Merkl, que aplica los principios kelsenianos al derecho administrativo, que jurídicamente las acciones administrativas vienen condicionadas en su validez, o necesidad jurídica por la existencia de una Ley formal. (67)

El principio de legalidad deviene, a juicio de Schmitt, en elemento básico y esencial del Estado burgués de Derecho (68).

La concepción del Presupuesto en la Hacienda del Bienestar, relaciona de inmediato la dogmática presupuestaria con el principio de legalidad aplicado a la actividad económica del Estado.

"Dentro de la organización del Estado constitucional se colocó por encima de todo el movimiento relativo a la Hacienda, y especialmente, por encima de toda la manifestación más importante del valor tributario, otro regulador supremo: el Presupuesto" (Mayor). (69)

El Presupuesto será en la doctrina constitucional la Ley formal que limita la acción de la Administración financiera, "la condición, dice Jellineck, de la Administración financiera desde el punto de vista del Derecho". (70)

Ahora bien, el Presupuesto se eleva por encima del marco formal que la ciñe (que es la Administración financiera), y actúa

como medio posibilitador de toda acción administrativa que exijó -- para su despliegue medios económicos.

Se formula, entonces, lo que viene siendo desde el normati-- vismo un lugar común, la doctrina de la "doble condicionalidad" de la Administración financiera.

Al actuar como una Administración medial típica (71) requiere para funcionar, no solo cumplir con las exigencias del principio de legalidad, sino, además, dadas las características especiales de -- sus "medios", que éstos son aprobados por Ley.

Es Merckl quien formula claramente el principio. En materia financiera "la condicionalidad generalmente prevista por la Consti-- tución es doblemente legal". Esta condicionalidad legal de los ac-- tos de la Hacienda, no se funda en la naturaleza particular de los mismos, sino que se explica sencillamente por una institución cons-- titucional especial, que es la aprobación anual por el Parlamento -- del Presupuesto del Estado". (72)

Como consecuencia, el normativismo vienés distingue claramen-- te los dos esquemas legales yuxtapuestos: el material y el presupues-- tario, lo que tendrá influencia decisiva en orden a la fijación de -- los vicios de competencia, disponiéndose la incompetencia manifies-- ta que produce la invalidez de las actuaciones administrativas y -- acarrea la de las obligaciones económicas, del defecto en la habili-- tación presupuestaria que produce la nulidad financiera de la obli-- gación, tema que más adelante se estudia con más detalle. (73)

c') La efectividad de las obligaciones del Estado.

En el marco de los principios doctrinales que acaban de expo

nerse es forzoso entender la vigente Ley contable española.

Se había distinguido anteriormente entre dos momentos fundamentales: aquél en que el acreedor podía exigir la prestación, y - aquél en que el deudor podía hacerla efectiva.

El artículo 32 contempla el primer momento.

El 39, el segundo. (74)

Aquí es precisamente, en este momento, cuando cobra valor - singularísimo la Ley de Presupuestos diferenciándola de toda otra Ley ordinaria.

Las normas pueden definir competencias materiales, y éstas pueden ejercerse en el marco que la Ley indica válidamente. Pero - dichas competencias se encuentran insertas en un marco más amplio, el del ordenamiento jurídico en su conjunto, y deben respetar los límites que establece no sólo la norma definidora de las mismas, - sino todo el bloque de la legalidad, en el cual ocupa lugar primordial la Ley de Presupuestos.

El art. 39 actúa, en este sentido, como manifestación del - principio de preclusión del gasto, de la teoría de la doble condicionalidad, como expresión jurídica, en definitiva, del valor del Presupuesto respecto a todo el bloque de la acción administrativa - (75).

El precepto, se decía antes, entendido en su letra implica - nulidad de las obligaciones contraídas con exceso sobre el crédito legislativo.

Es lícito deducir que dicha nulidad se extiende a los supuestos más patentes aún, cuales son aquellos en que no hay crédito le-

gislativo ninguno. (76)

Pero, el precepto tiene mucho mayor interés, entendido "a -- contrario sensu".: Sólo pueden contenerse obligaciones presupuesta-riamente válidas, en tanto en cuanto sean adecuadas al crédito le-gislativo consignado; sólo podrán hacerse efectivas, en consecuen-cia, aquellas obligaciones que constan en las Leyes presupuesta-rias. (77)

Este es el efecto fundamental del Presupuesto sobre el gas-to, sin perjuicio de los que ya han sido expuestos en apartados -- anteriores de este capítulo.

El cobro físico se realiza a través de un concreto procedi-miento administrativo. (78)

4 - Nulidad de las obligaciones del Estado.

Finalmente, para completar este esquema general trazado so-bre las obligaciones del Estado desde el punto de vista del dere-cho presupuestario, debe hacerse alusión a su nulidad, máxima san-ción jurídica conque, vimos, el art. 39 de la L.A.C. condenada a las obligaciones extrapresupuestarias.

Tres puntos son fundamentalmente los que interesa destacar: el alcance de la nulidad presupuestaria, la "sanatio in radice" de las obligaciones nulas, y la posible responsabilidad por la contrac-ción.

a - Alcance de la nulidad presupuestaria.

La distinción efectuada entre los distintos momentos de la -relación obligatoria tiene particular importancia cuando se proton-

de bucear con claridad en el complejo campo de la invalidez.

La invalidez es una posible consecuencia del juego ordinario de las relaciones jurídicas, y por ello su definición y alcance no puede desentenderse de la estructura y funcionamiento que en la relación jurídica afectada se observe.

En este sentido, la nulidad a que alude el art. 39 de la L. A.C. es una nulidad interna, nulidad referida a actuaciones administrativas, y que actúa únicamente en la última fase de la vida de la obligación, en el momento de pretender del Estado su cumplimiento.

Aquí importa recordar el carácter orgánico del art. 39, en el sentido que antes se especificó de que dicho precepto tiene un origen y una razón de ser política, que afecta a la relación constitucional de los altos órganos del Estado. Esto tendrá ahora importancia decisiva en el momento de delimitar el alcance de la nulidad presupuestaria, mencionada en la Ley Contable.

a') Concepto.

Los supuestos de nulidad se instrumentan en derecho administrativo con carácter restrictivo, y se definen taxativamente por la Ley (art. 47 de la L.P.A.), frente la norma general del Derecho Civil, en que la nulidad es sanción ordinaria frente al acto contrario a Ley (art. 4 CC) (79).

En derecho presupuestario no se hace sino enunciar un motivo de nulidad: el contraer una obligación sin cobertura de crédito legislativo, a contraerla con exceso sobre dicho crédito. (80)

Es una nulidad, pues, que funciona de manera absolutamente simple, y se da por el hecho de que se carezca de crédito bastante

para cubrir una obligación que puede ser válida en su origen, y - que desaparece en el momento en que se cuenta con dicho crédito - para su cobertura.

Por eso la obligación es presupuestariamente nula cuando se contrae sin crédito legislativo previo y suficiente para su satisfacción cuando la misma debía efectuarse con cargo al Presupuesto.

b') Caracteres.

El derecho español es terminante en este aspecto.

El art. 39.2 de la Ley de Contabilidad dispone que:

"No podrán contraerse obligaciones cuyo importe puede exceder del crédito legislativo, siendo nulas aquellas que infrinjan esta disposición".

Ni la Ley de Régimen local, ni la de Entidades Estatales Autónomas son tan tajantes al respecto ni comprenden una declaración de este tipo, por lo que esta teoría solo es aplicable al derecho estatal.

Sí se contienen en cambio en estas normas preceptos prohibiendo de la contratación de obligaciones, pero sin que se contengan -- criterios sobre su nulidad, lo cual es lógico, ya que existe entre el derecho presupuestario estatal y el local o institucional una -- gran diferencia por razón del órgano y el procedimiento aprobatorio (81).

Hay que observar que la nulidad que el 39.2 postula es una -- nulidad absoluta, que no opera ni se produce en los términos y por los cauces de las nulidades administrativas. De ahí que haya de tra

tar de deslindar con cuidado la obligación del Estado, en general, que será válida o nula de acuerdo con criterios de derecho material, de su condición presupuestaria.

En tal sentido, la nulidad del art. 39.2 puede definirse - como:

- 1 - Absoluta. No condicionada al cumplimiento de unos - supuestos, aunque éstos estén legalmente tipificados. Basta que se dé el puro hecho de que no hubiere consignación para cubrir la obligación contraída (82).
- 2 - Es de pleno derecho, y funciona si mpre "ipso iure" ~~sin que su declaración provenga del interesado~~ (83).
- 3 - No cabe la posibilidad de revocación administrativa de oficio.
- 4 - La obligación presupuestariamente nula no puede ser sanada por procedimiento administrativo alguno.
- 5 - Funciona con independencia de toda posible nulidad - de las obligaciones materiales subyacentes. Por ello la causa de nulidad no puede ser confundida con las causas de nulidad civil. El derecho español conoce - un ejemplo de esa confusión y es el art. 41 del Reglamento de Contratos del Estado que declara nulos - de pleno derecho los actos administrativos preparatorios o el acto de adjudicación cuando "las adjudicaciones de contratos carezcan de consignación presupuestaria".

El error reglamentario, que alcanza a la doctrina, acarrea la consecuencia de mezclar el derecho ma

terial con el Presupuestario, y admite así la excepción del contratista por una razón presupuestaria, y el que la consignación o no consignación, que es una cuestión ajena al adjudicatario pueda perjudicar a éste que contrató de buena fé con el Estado.

(84)

- 6 - Es una nulidad que afecta únicamente al orden contable del Estado, y que, por ello, sus efectos deben reducirse a dicho orden. En tal sentido, este vicio es predicable únicamente de la última fase de la relación obligatoria. No significa esto que la obligación sea parcialmente nula, sino que su efecto anulador no implica una ineficacia absoluta de la obligación, bastando que se dote el criterio legislativo suficiente para que la obligación sea perfectamente válida desde el punto de vista del Presupuesto. Además no es cierto, en esta ocasión, que la nulidad - no produzca efecto alguno. Una obligación nula presupuestariamente puede dar derecho a exigir una responsabilidad del Estado, por ejemplo.

Esto se observa con mayor claridad en aquellas "obligaciones", recogidas en el Presupuesto que no - constituyen relación obligatoria alguna, como es la existencia de un crédito para adquirir una máquina copiadora.

El contrato de adquisición de la máquina, que - constituye una relación jurídica de vida autónoma,

no se ve para nada afectado por el posible exceso que la Administración haya tenido al adquirir la máquina - por precio más costoso que el Presupuesto para esa finalidad.

- 7 - Finalmente, y en esta nota radica la esencia de la nulidad presupuestaria, es una nulidad que únicamente -- puese ser detectada por el Parlamento, y cuya convalidación, en su caso, solo puede efectuarse por Ley.

Precisamente, la nulidad trata unicamente de defender la competencia parlamentaria en la aprobación del Presupuesto, evitando que, sin autorización parlamentaria, la Administración contraiga obligaciones o realice pagos.

c') Efectos. (85)

Pueden esquematizarse así, considerando globalmente el problema:

- 1º - La obligación materialmente exigible que ha sido considerada por el Presupuesto.

Es presupuestariamente válida y materialmente legal.

Puede estar inscrita a título limitado o ampliable.

Puede comprometerse gasto en la cuantía consignada.

- 2º - La obligación materialmente exigible, pero no considerada por el Presupuesto.

Es materialmente legal e inexistente en derecho Presupuestario.

Se convertirá en obligación presupuestaria por vía de crédito extraordinario, cuya legalidad derivará de -

la norma creadora de la obligación o de la sentencia condenatoria al Estado.

Otorgado el crédito puede comprometerse el gasto en su cuantía.

Si la Ley era posterior al Presupuesto, y las obligaciones se hicieron efectivas por anticipo cabe --- posteriormente conceder el crédito o denegarlo, ---- obligando a devolver su cuantía.

- 3º - La obligación materialmente exigible en que se ha realizado un gasto no consignado.

Es presupuestariamente nula.

Puede convalidarse por Ley paralela o proviamente a la concesión de los recursos que, en su caso, la cubran.

- 4º - La obligación no exigible materialmente, pero considerada por el Presupuesto. No se da este caso, toda obligación del Presupuesto es exigible del Estado.

- 5º - La obligación no exigible materialmente y no considerada por el Presupuesto.

No es legal matorial ni presupuestariamente.

Se convertirá en legal y presupuestaria por vía de crédito extraordinario, cuya legalidad deriva pura y simplemente de su actual aprobación por la Cámara. No es posible hacerla efectiva por anticipo de Tesorería.

- 6º - La obligación no exigible en que se ha realizado un gasto no consignado.

Es material y presupuestariamente nula.

Para convertirse en válida requiere su creación por Ley, y al tiempo su convalidación presupuestaria.

b - La convalidación.

Se decía anteriormente que la convalidación presupuestaria no puede alcanzarse por procedimiento administrativo alguno.

La razón de ello es bien simple, y es que, de acuerdo con el derecho constitucional español, al Parlamento corresponde la — aprobación de los Presupuestos y el consentimiento del gasto público, según se deduce del art. 9 del Fuero de los españoles, art. 10 de la Ley de Cortes, y art. 54 de la Ley Orgánica del Estado.

¿Con qué alcance se produce la convalidación, en qué supuestos, de qué modo?

a' - Convalidación de obligaciones limitadoras.

Obligación limitativa es aquella que se establece en el Presupuesto en razón a lo ilimitado de su naturaleza. El Presupuesto fija un límite al crédito que le cubre.

La obligación limitativa no es pues, sobrepasable sino en razón a circunstancias extraordinarias que produzcan una necesidad de gasto.

Dado el carácter prohibitivo con que el Parlamento estableció la cuantía del crédito (lo contraído por encima del límite es nulo) se precisa la convalidación por Ley de las nuevas obligaciones. (86)

b' - El caso de los créditos estimativos.

Se entiende por crédito estimativo aquél que se fija en base a un cálculo en que se utilizan elementos variables. No es posible,

pues, conocer con exactitud el montante de las obligaciones a contraer. (87)

En los supuestos de créditos estimativos que se sobrepasan, se ha considerado más dudoso que hubiera que exigir la convalidación legal. (88)

Evidentemente la exigibilidad material de la obligación depende del mismo concepto presupuestario, pero ello no significa - la sustracción a la imperativa condena del art. 39, y por ello la nulidad de lo contraído.

Este supuesto pone aún más de manifiesto la interpretación que aquí se sustenta en torno a los arts. 32 y 39 de la LAC., pues muestra el supuesto típico en que la exigibilidad material de la obligación no entraña la validez presupuestaria de su contratación.

c' - El caso de las obligaciones contraídas en base a una Ley dictada dentro del periodo presupuestario y satisfechas por un Anticipo de Tesorería.

Este supuesto es extraordinariamente llamativo. La posibilidad de conceder anticipos, legalizada desde 1.957, cobra interés - doctrinal desde 1.963 en que se legitima cuando se dicta una Ley - en que se reconozcan derechos económicos que necesiten de un crédito extraordinario o suplementario. (89)

La exigibilidad de las obligaciones proviene en este supuesto de una Ley formal, pero la validez presupuestaria de las obligaciones, por excepción no se hace depender, según parece, en principio, del Presupuesto, sino de la anticipación de Fondos del Tesoro, autorizada por el Parlamento.

No obstante no es ésto exacto, y las Leyes de Presupuestos, respetuosas con su Ley madre, subordinan la posterior validez de la obligación a su examen por las Cortes, que pueden denegar el crédito solicitado, y obligar a su devolución.

Ahora bien, lo que sí constituye este caso es una excepción al principio "la obligación no consignada y contraída es nula", — pues se contrae y se paga incluso.

Por ello es un supuesto excepcional, que se justifica fácilmente al tener en cuenta que el Parlamento es al tiempo quien aprueba el Presupuesto, y dictó la Ley que hizo nacer los derechos económicos.

d' - Convalidación singular o general.

Las convalidaciones suelen efectuarse a título singular en las Leyes de créditos extraordinarios y suplementarios.

Alcanza a la obligación comprendida en el concepto al que el crédito es imputable.

A veces, sin embargo, se han efectuado convalidaciones globales por las Leyes de Presupuestos haciendo nacer para el Presupuesto de ejercicio obligaciones en base a convalidar las contraídas en ejercicios anteriores con exceso.

e' - Alcance de la cláusula de convalidación.

Será diferente según la irregularidad jurídica de las obligaciones y el procedimiento.

Puede comprender:

- La legalización material de la obligación por no ser ésta en su nacimiento, exigible del Estado.

- La convalidación de las actuaciones administrativas, y de los anticipos concedidos.
- La convalidación presupuestaria simplemente, o sea la autorización para pagar las obligaciones con cargo al Presupuesto.

f'- Convalidación por el ejecutivo.

Unicamente existe un caso en que la convalidación no la realice el Parlamento. Es el supuesto en que el crédito se otorgue por Decreto-ley. Su fundamentación es constitucional y está en la urgencia de la resolución a adoptar.

En último caso, hay una intervención previa del legislativo a través de la Comisión de Competencia legislativa de las Cortes.

(90)

c - Responsabilidad por contracción de obligaciones nulas

Finalmente, el efecto que puede seguirse de la contracción de una obligación presupuestariamente nula es que quepa exigir una responsabilidad.

Se plantean diferentes supuestos:

a') Responsabilidad del Estado.

Puede darse en el supuesto de que el concepto presupuestario consignado sea consecuencia de una relación obligatoria (promesa de una prima por producción, pago a un contratista).

Si la Administración esgrime frente al tercero, para evitar o retrasar el cumplimiento de su obligación, la falta de consignación presupuestaria, corresponde al particular exigir el cumplimiento de la obligación del Estado, por vía de responsabilidad civil, -

pudiéndose así obtener la causa legitimadora de una petición de -- crédito en una sentencia condenatoria al Estado, si es que la Administración no hizo los trámites oportunos para obtener el crédito de las Cortes, y su consiguiente convalidación de las obligaciones contraídas.

En este sentido es sumamente interesante la remisión que hacen Fuentes Quintana y Albiñana al artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico. (91) Una Ley o un contrato (que es Ley entre las partes) no pueden quedar condicionados en sus efectos a lo dispuesto por otra norma. Aunque ésto es precisamente lo que ocurre con la -- Ley de Presupuestos, la observación es importante. El tercero acreedor del Estado, y a quien no se le satisface su crédito, al amparo de una insuficiencia económica del Presupuesto, o de una inexistencía de consignación, puede obtener del Estado ese mismo crédito, -- previa reclamación por vía de responsabilidad patrimonial del Estado, conforme indica el art. 40 de la L.R.J.A.E. (92)

b') Funcionamiento de la vía del regreso.

Sin perjuicio de que el Estado responda patrimonialmente -- frente los terceros, puede exigir de sus autoridades, funcionarios o agentes la responsabilidad en que hubieren incurrido por culpa o negligencia. (art. 42 LRJAE)

La citada LRJAE y la LAC se ocupan del tema, sin perjuicio de las disposiciones concretas que se contienen en la Ley de Funcionarios.

La responsabilidad podrá ser penal (art. 44 LRJAE), civil -- (art. 45 de la misma Ley) e interna o disciplinaria (art. 48 de la Ley, y Ley de Funcionarios de 7-2-64).

Las prohibiciones materiales concretas que originan la responsabilidad se encuentran en la L.A.C.

Su art. 67 dispone que cada Ministro ordenará los gastos de su Departamento, dentro del importe de los créditos autorizados para los mismos.

El art. 69, a su vez, dispone que el Ministro de Hacienda es el ordenador de pagos, realizando tal función, a través de la Dirección General del Tesoro.

Finalmente, el art. 84, el único más concreto, dispone que serán personalmente responsables los ordenadores e interventores de toda obligación que reconozcan o liquiden sin crédito previo suficiente.

Estas notas se completan con lo dispuesto en el art. 85 sobre obligación de reintegro de cantidades indebidamente pagadas, y más genericamente en el 82 sobre incumplimiento de las normas de la Ley contable. (93)

B -Competencia para contraer obligaciones exigibles del Estado.

El esquema inicial de que se partió se basaba en la insuficiencia del análisis de la competencia de aprobación del Presupuesto (capítulo 3), para conocer el tema conjunto de la competencia presupuestaria. La competencia presupuestaria coincide en parte con la competencia económica general, y especialmente con la planificadora (capítulo 4), y además, en gran medida viene determinada por una competencia previa en lógica, que es la requerida para contraer obligaciones exigibles del Estado con cargo al Presupuesto.

Este es el tema que toca examinar en este capítulo, y para - cuya determinación más exacta ha sido preciso proceder previamente a un examen general de las obligaciones del Estado, en su versión - presupuestaria.

La determinación de las competencias para contraer obligaciones exigibles del Estado (se está en fase de exigibilidad y no de - efectividad de créditos) se conoce únicamente de acuerdo con criterios materiales, que esquemáticamente pueden reducirse, en esencia, a tres.

Uno primero, de tipo general: obliga al Estado con sus actuaciones quien goza de habilitación legal suficiente para ello.

Dos de tipo particular, pero que por su transcendencia deben destacarse. Por una parte, interesa conocer quienes son, en principio, los detectadores de las competencias económicas, pues será, on gran parte, de sus actuaciones de donde surjan obligaciones económicas, y se generen gastos que sea preciso abonar con cargo al Presupuesto.

Por otra parte, una gran cantidad de partidas del Presupuesto contienen gastos de servicios, cuyo alcance y cuantía dependen de la estructura administrativa previamente trazada.

Será forzoso, pues, analizar la competencia organizativa.

Ahora bien, debe aclararse que, al ser la fase de exigibilidad previa al derecho presupuestario, como se demostró anteriormente, al analizarse los tres criterios indicados se hará sólo en cuanto que su consecuencia es predeterminar el contenido del Presupuesto, sin pretender, de modo alguno, estudiar con amplitud o generalidad los problemas administrativos de competencia o habilitación,

Lo que aquí interesa es conocer quién y cómo se define el contenido de obligaciones que aparecen determinadas en los Presupuestos, y, en nuestro criterio, se ofrecen tres caminos de conocimiento, como se ha indicado, y que se concretan así:

- 1 - Las normas jurídicas otorgan poderes jurídicos y crean derechos subjetivos. El rango de las normas, en cuanto determina la competencia para contraer obligaciones, es índice de su exigibilidad.
 - 2 - La Constitución otorga a unos órganos del Estado el poder de dirección de la política económica. Ese poder de dirección se concreta en una suma de actuaciones, de las que derivan consecuencias jurídicas para el Estado.
 - 3 - La estructura administrativa existente, ya en su aspecto orgánico puro, como en lo referente al funcionamiento de servicios públicos, supone la existencia de un gasto. Ese gasto nace como inherente a la misma idea de la organización y del funcionamiento,
- 1 - Habilitación normativa para la contracción de obligaciones exigibles del Estado.

Como anteriormente se apuntaba el elemento fundamentalmente determinador de la exigibilidad de obligaciones del Estado se contiene en las normas, en el ordenamiento jurídico, que define el límite de acción de los órganos del Estado.

Se concreta esa definición en lo que se ha llamado la habilitación legal positiva, que faculta a la Administración a ejercitarse en el marco que la Ley dispone, las competencias que la Ley le -

otorga.

El principio de habilitación positiva, posibilita que cada órgano del Estado actúe en el marco de sus competencias, y prohíbe la actuación fuera del mismo.

Cada órgano es capaz para obligar al Estado con sus actos, si actúa sus propias competencias, mientras que las obligaciones - contraídas excediendo de las mismas serán obligaciones no exigibles en principio.

(El tema se estudió más ampliamente al tratar de la exigibilidad de las obligaciones) Desde el punto de vista orgánico, que - aquí nos interesa, procede sistematizar su contenido del siguiente modo:

1º El Parlamento crea obligaciones exigibles del Estado.

Esta creación se realiza en desarrollo de su función legislativa ordinaria. Por Ley se crea un servicio, - se modifica, se establecen derechos económicos.

2º El ejecutivo crea obligaciones exigibles del Estado.

El límite de su exigibilidad está en la habilitación normativa que permite la actuación administrativa (94)

"No hay acto sin potestad previa, ni potestad que no haya sido positivamente atribuida por el Ordenamiento"

(95). La potestad de acción la confiere la Constitución o la Ley ordinaria, que reconoce poderes concretos o genéricos, implícitos o explícitos, reglados o discrecionales. (96) El Parlamento otorga la potestad y la Administración la ejerce en los límites que el ordenamiento le impone.

En cuanto se acomoden las actividades de la Administración (actos y contratos) a la habilitación legal de que son objeto, serán exigibles del Estado y deberán satisfacerse por éste las obligaciones que generen.

La habilitación de competencias se hace a órganos concretos, y sólo debe ejercerse por los mismos. (97) Sólo el órgano que actúa en ejercicio debido de competencias que le son propias obliga al Estado. (98) (99)

3º Una decisión judicial firme crea obligaciones exigibles del Estado, o mejor reconoce la exigibilidad de obligaciones del Estado.

Junto a principios y criterios tan concretos que colocan en posición definida la actuación de los diferentes órganos del Estado (Asamblea, Administración, Tribunal) respecto al tema que nos ocupa se han planteado, en gran número de ocasiones, situaciones en las que no se producía claramente la habilitación normativa, y en las que, no obstante, existía una necesidad pública en la contratación de obligaciones.

Estas razones hicieron, en primer lugar, ampliar el concepto de habilitación normativa los supuestos en que la fuerza normativa del acto no nacía del Estado sino de la voluntad de particulares o grupos. Así se reconoce en el caso de la pactación colectiva, (100) y la "Lex contractus". (101)

Por otra parte se recurrió a criterios normativamente indeterminados, con lo que se aceptaban competencias indeterminadas. Se hablaba así de las "exigencias ineludibles del servicio", y "razones de política general", siendo valiosísima al respecto la jurisprudencia

cia cautelosa y prudente, pero firme y avanzada sentada por el Consejo del Estado en sus Dictámenes. (102)

Lo fundamental es que éstos criterios matizan sobre la legalidad de las actuaciones administrativas, y son elementos imprescindibles de valoración de la oportunidad de las decisiones.

El resto del tema referente al alcance de la habilitación normativa es puro derecho administrativo.

2 - La competencia económica.

La delimitación de los poderes económicos, el otorgamiento y titularidad de una competencia económica, y de la posibilidad de su ejercicio, son cuestiones de imposible tratamiento fuera del — marco del derecho constitucional.

a - Poder político y poder económico.

Dice Loewenstein que el detentador del poder puede ser una persona individual, una Asamblea, un comité, una junta o un partido. (103)

Quién detende legítimamente el poder nos lo dirá la estructura constitucional del país. Históricamente, dice el citado autor, se han formado cuatro detestadores del poder en la evolución de la sociedad estatal. El Gobierno, encargado de tomar y ejecutar la decisión; la Asamblea, representante de los destinatarios del poder; los propios destinatarios del poder que se organizan en los cuadros de los partidos; y los Tribunales de Justicia que poseen poder sobre la Ley y pueden invalidarla en el ejercicio de un control de constitucionalidad. (104)

El Estado moderno en su proceso de conversión del poder político absoluto en poder político limitado ha concluido por positivizar toda noción del poder. La teoría del poder, extraída incluso de razones metafísicas (105), tiene en el Estado social de Derecho una versión totalmente positivizada. El Estado crea el derecho, se somete al Derecho, y se convierte, dice Zöllner, en un poder político. (106)

El derecho político aparece así (Duverger) como un instrumento del poder, organizando, institucionalizando y expresando el poder (107).

Junto a ese proceso de juridización nos interesa destacar otro elemento, desde siempre atendido por la ciencia política, y es la dispersión orgánica del poder.

La especialización y la formulación de la "superada" doctrina de los poderes del Estado demuestra el contenido unitario del poder. (108) El juego de contrapesos de cada órgano del Estado produce una funcionalización del mismo. Sin entrar en el problema de la unidad o separación de poderes, sino a su margen, el hecho es que el juego de los poderes en el seno del Estado de Derecho condujo históricamente a la situación de funcionalizar orgánicamente los medios del Estado, o lo que es lo mismo, a convertir las referencias a los órganos (teoría de los poderes) en referencia directa a las tareas asumidas (teoría de las funciones).

El principio de la separación de funciones nos ofrece así, no una teoría o esquema del poder, sino un perfecto trazado de competencias administrativas. Los órganos que ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial (aparecen como titulares de las competen-

cias que encuadran cada una de las tareas encomendadas.

Dentro de este cuadro, ¿dónde se aloja el poder económico?, ¿quién es titular de las competencias de dirección, planeación y - ejecución económicas?.

De las tres clásicas funciones del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial), las dos primeras hacen o pueden hacer referencia directa al ejercicio de competencias económicas. (109)

El paso del Estado liberal al Social, de bienestar o administrativo, implica el arranque de una tarea económica del Estado, que comienza reglamentando, continua interviniendo y posteriormente gestionando de modo directo.

El órgano del Estado titular de la función legislativa aparece así como el primer y fundamental rector de la vida económica; está dotado de una competencia originaria pero regular la vida económica o intervenirla.

En segundo lugar, la función ejecutiva, es la que más genuinamente encarna y abarca las competencias económicas, siendo los órganos titulares de la misma los órganos ordinarios de la decisión y ejecución económica.

Comenzar por hablar de este poder económico y de competencia económica no significa tratar de incrustar un nuevo elemento en una clasificación clásica. Simplemente ocurre que los problemas de la Hacienda Pública al afectar al bloque económico del país, y al ir implicados en cada una de las reformas orgánicas y funcionales del Estado adquieren un valor y una dimensión de tal naturaleza que justifica la exposición, en el terreno de los principios, sobre la titularidad y el ejercicio de este poder económico.

De este modo, casi puede hoy afirmarse que las decisiones económicas fundamentales las adoptan los mismos órganos competentes para adoptar decisiones políticas de principio. mientras que su ejecución concreta se encarga al órgano que el derecho positivo y la organización administrativa designa o estructura "ad hoc".

b - Competencias positivas.

Planteado el tema en estos términos no caben ya soluciones generales, sino concretas e historificadas, debiendo analizarse forzosamente las competencias positivas que en un ordenamiento jurídico particular se otorgan para dirigir la política económica y obligar en consecuencia al Estado.

Ateniéndonos exclusivamente al derecho español vigente, tenemos:

1ª Las Cortes, como órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado tiene por misión principal elaborar y aprobar las Leyes.

El art. 10 de la Ley de Cortes, de 17-7-1942, dispone que el Pleno de las Cortes conocerá de una serie de materias. Se está efectuando una competencia reservada a favor de un órgano, o lo que es igual, entregando al poder de las Cortes la facultad de decisión o planeación de una serie de cuestiones.

Dicho precepto ennumera las líneas maestras de las instituciones, las grandes bases, las grandes operaciones.

"a) Los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado.

- b) Las grandes operaciones de carácter económico y financiero.
- c) El establecimiento o reforma del régimen tributario.
- d) La ordenación bancaria y monetaria.
- e) La intervención económica de los Sindicatos, y cuantas medidas afecten, en grado transcendental, a la Economía de la Nación
- f) Las bases para la ordenación agraria mercantil o industrial."

En conjunto, se dispone que la Ley como norma eje del sistema ha de marcar los criterios y bases fundamentales, de la política económica, y, que, por ello, es el Parlamento el titular originario y primario del poder y la competencia económica.

2º El Consejo de Ministros es el órgano por medio del cual dirige el Estado la administración nacional, determina la política nacional y asegura la aplicación de las Leyes (art. 13 de la Ley Orgánica del Estado, de 10-1-1967).

Sus competencias definidas por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, art. 10, comprenden entre otras:

- "1 - Aprobar el Plan General de actuación del Gobierno.
2 - Acordar la redacción definitiva de los proyectos de Ley y especialmente del de Presupuestos Generales - del Estado."

Dentro de estas dos competencias generales, y detrás de las mismas cabe afirmar que el Consejo de Ministros es el órgano competente para dirigir la política económica de la Nación dentro de -- las directrices y líneas marcadas por las Cortes, y de cumplir las prescripciones contenidas en las Leyes aprobadas por éstas.

3º Las Comisiones Delegadas del Gobierno, actúan como -- "pequeño Consejo de Ministros" pudiendo definirse su competencia económica de modo paralelo, sólo que en -- concreto, limitada a la acción material de los Departamentos que integran la Comisión, y sometida a un -- nuevo límite: las doctrinas marcadas por el Consejo -- de Ministros. La llamada Comisión de Asuntos Económicos es realmente el órgano del Gobierno con competencias económicas

4º Los Ministros, como Jefes de sus Departamentos ejercen la iniciativa, dirección e inspección de sus servicios y la potestad reglamentaria en materias propias de su departamento.

En la medida que por la función del mismo dichas materias signifiquen una medida económica o acarreen una -- consecuencia económica, podrá hablarse del poder económico de los Ministros.

c - La crisis parlamentaria. (110)

Es ya tópico y pasado de moda, aunque de forzosa alusión, -- referirse a la decadencia de los Parlamentos en la dirección efectiva de la política del país, y el robustecimiento de las competencias del Gobierno.

Sin tratar más que de recordar el tema debe situarse este fenómeno en la crisis de la función y de la jerarquía normativa como medio instrumental de la crisis de la institución parlamentaria.

Los Parlamentos, dominados con frecuencia por los Gobiernos como consecuencia del régimen de partidos, se han visto forzados a ceder al Ejecutivo competencias (autorización y delegación), permitiendo la asunción por el mismo de una importante parte de la tarea legislativa. (111)

En segundo lugar, la especialización a que abocan hoy las técnicas del Gobierno, y el perfeccionamiento de la burocracia poderosa del Estado moderno hace que el Parlamento, no especializado por su competencia universal, deba ceder la dirección efectiva de la política económica, y se limite a planear en bloque (leyes de programa) por no poder conocer técnicamente el detalle, las posiblidades de ejecución efectiva

En tercer lugar, la existencia de un poder reglamentario autónomo, propio de la Administración ha permitido a ésta incidir de lleno en la vida económica, regulando, creando "ex novo" situaciones, virgenes de instrumentación legal, como consecuencia de una anterior neutralidad económica.

Finalmente las posibilidades de que el ejecutivo legisle amparado en una cláusula de urgencia, deja sin valor alguno, la existencia de un posible proceso parlamentario de urgencia, y abre una puerta de transcendental importancia al poder ejecutivo del Gobierno. (112)

Esta crisis se manifiesta de modo particular en el proceso de decisión económica. La agilidad del tráfico ampara la llamada a la urgencia, La especialidad de las técnicas justifica la reducción del Parlamento a la "política de bases".

Significar todo esto parece contradecir lo que se quiso — que fuera piedra de toque del derecho de las competencias, como el principio de irrenunciabilidad de las mismas.

Sin embargo, debe recordarse como, pese a la crisis de que se habla, el Parlamento guarda unas líneas generales de decisión, que permiten aún hablar de su supremacía, aún relativa, en la materia. (113)

- 1º - Al Parlamento corresponde la votación de los recursos, tanto aprobando los Presupuestos ordinarios, — como extraordinarios o rectificativos, como las normas de imposición.

Sigue así dominando el Parlamento el doble principio de legalidad financiera a que aludía Mayer al hablar de la ruptura de "la conexión entre el derecho de — consentir los impuestos y el derecho de presupuesto", y que ha estudiado Sainz de Bujanda al tratar — de la "bifurcación del principio de legalidad financiera", a que nos referimos en el capítulo 1. (114)

- 2º - El Parlamento, en cierta medida controla la causa — originaria de las obligaciones que se plasman en — los presupuestos, dictando las normas creadoras del servicio, habilitando la acción administrativa, etc.

3º - Cada nueva votación de un Presupuesto indica una decisión de la Cámara sobre la marcha de la política económica del país, y su conformidad o disconformidad con la ejecución de los Presupuestos precedentes. (116)

3 - La estructura administrativa.

De este modo, la estructura administrativa define qué gastos existen en el Estado necesarios para la marcha y funcionamiento ordinario de sus servicios.

El estudio, desde el punto de vista presupuestario, de esta estructura puede ser una vía fructífera de análisis que ayude a determinar, con la mayor precisión posible, la existencia de obligaciones del Estado.

La existencia de unos servicios que han de funcionar y de una maquinaria administrativa supone y entraña un gasto. (117)

Para llegar a conocer quien es el titular de la competencia determinadora de ese gasto debemos partir del conocimiento de la competencia para organizar: creación, modificación y supresión de órganos administrativos y de servicio público.

La sumisión de esta organización administrativa a la llamada "condicionalidad" presupuestaria es evidente, pues sin la inclusión del concepto de crédito correspondiente no existe validez en la contracción de las obligaciones del Estado. Sin embargo, existe una autonomía particular de la maquinaria organizativa, que hace de interés su estudio desde la perspectiva del gasto público, porque su permanencia no la hace dependiente exclusivamente del Presupuesto,

y ello supone una limitación fundamental en el momento de elaboración del mismo.

Importa por ello estudiar la competencia para decidir la organización (a), la permanencia de la maquinaria administrativa (b) y el valor del Presupuesto desde el punto de vista de la organización (c)

a - Competencia para organizar la Administración y los servicios públicos.

a') Evolución

La Ley de 25 de junio de 1.880, complementadora de la Contabilidad de 1.870, dispuso en su art. 1º, que los Departamentos ministeriales no podían crear nuevos servicios, modificar los existentes, ni disponer sus gastos respectivos sino dentro del importe de los créditos autorizados.

En 1.893, en la Ley de Presupuestos, se pone en vigor, por el art. 26, una nueva normativa que autoriza al Gobierno a la creación y modificación de servicios, dentro del crédito presupuesto, previa audiencia de la Intervención General y del Consejo de Estado en Pleno.

La Ley de Administración y Contabilidad, de 17-1-1918, dispuso por su parte, en el artículo 39, que "el Gobierno no podrá modificar los servicios o crear otros nuevos, ni aún dentro del crédito legislativo otorgado para cada uno".

Finalmente la Ley de 1-4-1.922, en su art. 8, dispuso que -- "En cumplimiento del art. 39 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, no podrán modificarse los servicios comprendidos en las leyes de Presupuestos ni crearse otros nuevos,

ni aún dentro del crédito legislativo otorgado para cada uno de -- ellos, ni, por consecuencia, introducirse alteración en los sueldos haberes, reenumeraciones, dietas, indemnizaciones, gratificaciones y gastos de locomoción actualmente asignados al personal del orden civil o militar, en todos sus grados, que forman parte de los diversos organismos del Estado. La disposición que infrinja este precepto será nula en absoluto y no producirá efectos ni establecerá de-recho alguno ni tendrá fuerza de obligar ".

Rovira que ha estudiado con detalle la evolución de estos -- preceptos asegura que la realidad demostró la falta de eficacia estas normas que "ni eran escasas, ni poco terminantes, (118) y cita en apoyo de sus palabras la descorazonadora Orden de 13-7-1.911 en que se pone de manifiesto el efecto pernicioso producido por la -- contracción de obligaciones con exceso sobre el crédito legislati-vo, y a la que ya nos hemos referido.

Estas normas se mantienen vigentes hasta 1.958. La Ley de -- Procedimiento Administrativo de 17 de julio de dicho año en su Tí--tulo I "Los órganos administrativos", dispone (art. 2) que "Compe--te exclusivamente al Consejo de Ministros la creación, modificación y supresión de los órganos de la Administración del Estado superio-res a Secciones y Negociados, sin perjuicio de la competencia de -- las Cortes para la ordenación jurídico-política de las Instituciones del Estado y de lo dispuesto en el art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado".

Por su parte, el enunciado rígido de los principios lo recoge el mismo año, la Ley de 26 de diciembre de Entidades Estatales autónomas, que dispone en su art. 33 que los organismos autónomos no po

drán modificar los servicios y actividades que tengan encomendados aunque tales modificaciones se ajusten a las leyes por las que se rijan y no requieren aumentos ni variaciones de los créditos consignados en sus respectivos Presupuestos, sin estar autorizados para - ello.

b') Régimen vigente.

De acuerdo con las normas vigentes en derecho español, la - potestad organizatoria debe entenderse comprendida en los siguientes límites orgánicos:

- a - Es competencia de las Cortes en Pleno la ordenación político-jurídica de las Instituciones del Estado. - (art. 10 y Ley de Cortes de 17-7-1.942)
- b - Es competencia de las Cortes la variación en el número, denominación o competencia de los Departamentos ministeriales, y la creación, supresión o reforma - sustancial de los mismos (art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico).
- c) - ~~Es~~ competencia del Consejo de Ministros la creación, modificación o supresión de órganos administrativos superiores a Negociados y Secciones, e inferiores a Departamento Ministerial (art. 2 de la Ley de Procedimiento administrativo.)
- d - Es de competencia de los Ministros la creación, modificación y supresión de Secciones y Negociados de su Departamento.

6')- Alcance otorgado a la competencia organizatoria, --
Servicio público y órganos administrativos.

Coincide la doctrina en la falta de uniformidad del derecho positivo para emplear la voz servicio en un concepto unívoco.

García Trevijano llama la atención sobre cómo la Ley de Administración y Contabilidad en su art. 39 emplea el término "servicios" como todo concepto presupuestario, o toda fuente generadora de un crédito en el Presupuesto. (119)

Más aún, cuando el art. 39 de la Ley de Administración y -- Contabilidad se refiere a servicios parece que lo hace con un carácter organizatorio, y que se refiere solo a órganos administrativos, interpretación única en la que cabe admitir que el art. 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo deroga el párrafo 1 del artículo citado en la Ley Contable. (120)

Esta derogación entiendo que solo se produce en lo que se -- refiere a creación, modificación y extinción de órganos administrativos, manteniéndose de modo absoluto el precepto por lo que se refiere a los demás servicios públicos.

El art. 39.1 en definitiva, lo único que hace es concretar -- el alcance del art. 37 que prohíbe el enunciado de "riders", disponiendo que no se podrán en las Leyes de Presupuestos "dictar leyes nuevas; ni modificar las vigentes". Esta prohibición en 1.911 quiere atajar la plaga de legislación material que se introduce por vía de Presupuestos.

Basta recordar a tal efecto que la legislación funcional del XIX es fruto, casi en bloque, de la legislación presupuestaria.

Junto a ésto el art. 39.1 pretende limitar esa potestad o poder organizatorio al Parlamento, en ejercicio ordinario de su función legislativa. Por ello, se prohíbe aún sin que ello comporte alteración de créditos que el Gobierno cree obras o servicios nuevos.

Repetimos que, por lo que afecta a los órganos administrativos está derogado el precepto por la LPA. Pero, si es cierto que la voz "servicio" es equiparable, como García Trevijano postula, a fuente de gasto o concepto del Presupuesto, de modo alguno puede el precepto considerarlo derogado, completamente.

Visto así, el art. 39.1 es pieza clave en la tarea de delimitar la competencia organizatoria vista por el derecho presupuestario.

El art. 39.1 se convierte, de este modo, en una remisión general al principio de la legalidad administrativa.

Negar al Gobierno la competencia de organizar, equivale tanto como concederla a la Ley ordinaria.

Por ello, la última vía a investigar, y, sin duda, la más fecunda, ha de ser el análisis del alcance de ese principio de legalidad administrativa en su concepción presupuestaria.

Existe ya una aportación jurisprudencial del Consejo de Estado, muy importante y que puede ser punto de arranque del estudio.

A tal efecto, el Alto Órgano Consultivo, partiendo de la apreciación de la necesidad de concesión de nuevos recursos, abrió junto a la vía de la necesidad material, la posibilidad de fiscalizar el origen legal del gasto, conectando el art. 41 con el 32 de la LAC.

De este modo el principio de legitimidad cobraba razón de ser y tomó entrada en el marco del derecho presupuestario.

b) Permanencia de la maquinaria administrativa.

La exactitud de las premisas siguientes: que el Presupuesto no es el lugar apropiado para organizar; y que la organización administrativa tiene su reflejo anual en el Presupuesto, provoca una serie de situaciones, que han tenido su trayectoria histórica, y - que aún hoy tienen interés.

Si, en principio, se niega al Presupuesto el carácter de Ley de establecimiento de organizaciones, derechos y deberes, se refleja a la Ley material pura la determinación del contenido de los mismos. Ahora bien, dado que los gastos de esa maquinaria administrativa deben ser aprobados anualmente por el Parlamento, se está otorgando un poder condicionante al Presupuesto, respecto la viabilidad del funcionamiento de esa maquinaria (ver apartado c).

El Parlamento, para tratar de evitar que la Administración - con su potestad organizatoria innata determinara parcialmente, al menos, el contenido del Presupuesto, dispuso la prohibición de las consignaciones permanentes.

Para evitar, por su lado, la Administración tener que someter año tras año a la aprobación del Parlamento, la validez de su estructura trató de que si no se estableciera permanentemente la - consignación, si se dispusiera permanentemente el gasto, y no necesitara revalidarse la fuente que lo hacía exigible. Que se discutiera la cuantía de la consignación, no los principios ni las formas organizativas.

Varios son los ejemplos que la historia y el derecho comparado nos ofrecen.

a) El Fondo consolidado.

El derecho inglés ofrece un ejemplo de cómo la pugna Gobierno-Parlamento se resolvió en un triunfo del ejecutivo al conseguir determinar la invariabilidad de unos gastos.

Su origen puede encontrarse en la formulación en la segunda mitad del siglo XVII de la lista civil, relación de obligaciones de la Corona, de permanente establecimiento. (121)

Si en su origen puede considerarse que supuso también una limitación al Gobierno, en cuanto sus gastos tenían el tope asignado a la lista (122), con el tiempo, el fondo se convirtió en una seguridad para el Gobierno de que su "presupuesto de servicios" no podía ser discutido por el Parlamento, y de que el poder de ejecutar las normas de organización no llegaba al Parlamento, constituyendo una reserva reglamentaria que se agotaba en la formulación del proyecto de Presupuestos. (123)

Lo que con el fondo consolidado se pretendió por el Gobierno, fue no someter, en cada ejercicio, al Parlamento los fundamentos de los servicios públicos y la organización administrativa.

Ahora bien, el hecho de no someterse a su aprobación no indica tampoco una falta absoluta de control, debiendo constar sus partidas en el Presupuesto, y presentar anualmente una cuenta de los pagos hechos con cargo al fondo (124).

Equivalente es el sistema americano de las "Permanent appropriations", en que las autorizaciones se renuevan anualmente sin necesidad de nueva intervención del Congreso. (125)

La existencia de un Presupuesto de servicios consolidado ha llegado incluso a darse por generalizada en toda Europa por algún autor. (126)

1/- "Les services votes".

El ejemplo del fondo consolidado británico animó a los franceses a no someter año tras año a la consideración del Parlamento el voto de créditos inevitables, y, en principio invariables. (127)

Stourm narra como en 1.827 se propuso ya crear un fondo — (Presupuesto ordinario) que comprendiera deuda pública, pensiones etc..., frente al Presupuesto extraordinario en que habrían de comprenderse consignaciones accidentales y temporales. (128)

El Decreto de 19-6-1.956 institucionaliza en Francia el régimen de "services votés", o sea de los servicios que ya habían sido aprobados previamente por el Parlamento.

Cuando no se aprueba el Presupuesto en su fecha, el bloque de los "services votés" son puestos en funcionamiento por Decreto. Estos Servicios son los servicios centrales del Estado necesarios y precisos para la marcha ordinaria del mismo. (129)

Los servicios votados implican así una permanencia en el Presupuesto, que obliga a que su estudio por el Parlamento sea diferente a las autorizaciones nuevas que la Ley de Presupuestos contenga (130). El sistema permite, por otra parte, distinguir lo que tiene el Presupuesto de norma procesal o ejecutiva de otra, porque se hace referencia a medidas ya aprobadas ("services votés"), de lo que requiere un examen material y de fondo sobre la medida no adoptada previamente ("mesures nouvelles").

Según el Decreto de 1.956 (art. 53) son votados: los gastos de los poderes públicos, gastos del funcionamiento de servicios ya existentes, prestaciones que resultan de Leyes aprobadas, gastos por inversiones autorizadas, gastos con cargo a recursos afectados, e intereses de la deuda pública.

Por su parte la Ordenanza vigente de 1.959, (art. 41.2) dispone que "les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés".

c - Valor del Presupuesto desde el punto de vista de la organización.

Finalmente, aquí se quiere llamar la atención sobre el valor organizativo que se atribuye al Presupuesto.

Ingresso, al respecto, dice que el Presupuesto opera, no como norma creadora de un servicio, pero sí como norma que disciplina su funcionamiento. (131)

Es evidente, pese a las críticas dirigidas a este enunciado que no hay nada más cierto.

Aún en el caso de que el Presupuesto no contenga prescripción alguna sobre la organización de los servicios, el mero factor de contener cifras y consignaciones que han de servir de funcionamiento a esos servicios la otorga gran valor organizativo, pues de la cuantía de la consignación depende en gran parte la marcha del servicio, su potenciación, agonía, etc.,,

Interés más parcial económicamente, pero mayor cualitativamente tienen las leyes de rectificación presupuestaria como elementos organizatorios.

Llama la atención Villar Palasí, sobre aquellas normas administrativas de organización que se convierte en Ley por la aprobación del crédito extraordinario que las cubre. (132)

El crédito extraordinario actúa así en varios sentidos.

1 - Como legalizador de gastos no consignados cuando la potestad administrativa de determinados venía establecida legalmente.

2 - Como establecedor del rango legal de los servicios.

La Ley del crédito deja así de ser una norma de pago para convertirse en norma controladora del servicio, su creación y funcionamiento. De este modo, aunque la competencia se establezca en favor de la Administración para organizar, es el Parlamento quien controla, en última instancia, esa creación pudiendo denegar el crédito solicitado para el funcionamiento del órgano.

Lo que en el Presupuesto no se hace, al examinarlo en globo, si se controla en el crédito extraordinario donde los recursos se imputan singularmente.

4 - Consecuencias presupuestarias.

Interesa, antes de continuar, recoger algunas consecuencias que tiene para la competencia presupuestaria la delimitación de las competencias materiales para contraer obligaciones exigibles del Estado.

Entendemos que el tema puede sentarse sobre tres premisas fundamentales que recogen al hilo de toda la exposición anterior:

- a - La competencia para contraer obligaciones no es una competencia presupuestaria "stricto sensu", ni autoriza, sin más, a la realización de gastos.
- b - Como consecuencia existe un patente divorcio entre la competencia para la contracción de obligaciones y la competencia presupuestaria.
- c - La competencia presupuestaria reside en el Parlamento.

Brevemente deben comentarse estos tres aspectos, que no requieren un estudio más singularizado.

- a - La competencia para contraer obligaciones no es una -
competencia presupuestaria.

Si reducimos el concepto de competencia presupuestaria a la necesaria para realizar gastos con cargo al Presupuesto del Estado, es obvio que la competencia independiente para organizar la Administración y los servicios públicos o dirigir la vida económica del país, aunque indirectamente sean índice de una criba de los cimientos de la verdadera competencia presupuestaria, no pueden definirse como tal.

En este sentido la L.A.C. española es muy definitiva, y dispone que la competencia para obligar al Estado no entraña, ni arrastra competencia para realizar un gasto, si éste no ha sido previamente autorizado por el Parlamento.

Lógica consecuencia es la condena de nulidad a las obligaciones que se contrajeron en contravención de estos principios.

- b - La potestad de organizar no coincide con la competencia presupuestaria.

Nos limitamos aquí a transcribir la opinión que expusimos en otro lugar, (133) que puede sistematizarse así:

- 1º Se produce la conexión de competencias en las Cortes: pueden crear un servicio y votar el crédito para su financiación. (134)
- 2º Dicha conexión se mantiene cuando la Asamblea autorizó a la Administración para la organización de un servicio concreto.
- 3º La separación de competencias se establece en todos los demás supuestos. Cabría pensar que hay una unión de com

petencias en cuanto la Administración actúa por habilitación legal. Pero debe separarse lo que es autorización singular de habilitación general, sin olvidar además que las competencias pueden ser atribuidas al Gobierno y la Administración por la Constitución o Legislación del Jefe del Estado, ya excepcional, ya de emergencia.

- 4º Normalmente a las competencias administrativas no se unen efectos financieros. Expresamente, como excepción lo hace la Ley de Procedimiento administrativo (art. 3. 4) (135).

c - La competencia presupuestaria reside en el Parlamento.

Comprobado que el poder de organizar no autoriza sin más para gastar (apartado a), ni coincide con la potestad de autorizar - ese gasto (apartado b), es forzoso decir a uién corresponde dicha potestad.

El problema que se plantea es puramente orgánico, y tendrá su adecuado tratamiento en el capítulo 3, donde se analiza quien presenta enmienda, aprueba o rechaza el Presupuesto, y del que estas líneas son pórtico.

Baste aquí decir que en derecho español se sigue una constante histórica que situa en el Parlamento la competencia para la aprobación de los Presupuestos.

Dicha competencia se ejerce de modo periódico aprobando

- 1º - La Ley de Presupuestos.

2º - Las leyes que aprueban créditos extraordinarios y -
suplementos de crédito.

3º - La Ley que contenga un presupuesto de tipo extraor-
dinario.

Unicamente hay una excepción, y es la legislación extraordi-
naria, no realizada por las Cortes. (136)

C A P I T U L O I I

NOTAS

(1) Un intento de crear una teoría general de la obligación administrativa, en Garrido Falla. Tratado de derecho administrativo. Tomo 2º Madrid. 1960. págs. 3 y sig.

(2) Así en materia de contratos. "Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato administrativo" En R.A.P Z, págs. 83 y ss. de Garcia de Enterría, o, en materia de responsabilidad la magnífica obra del mismo autor "Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa", Madrid 1.956.

(3) Un estudio exegético de la LAC, en Gutierrez del Alamo. Administración Económica del Estado 1ª Ed. 1.948.

(4) Fue modificado por Ley de 18 de diciembre de 1.950, -- que dió nueva redacción a los arts. 32, 33 y 34.

(5) Debe, en primer lugar, aclararse que el concepto de -- obligación, como más tarde se explicará, no es homogéneo, ni -- responde siempre a la existencia de una relación jurídica obligatoria.

(6) Este es el criterio de Gutierrez del Alamo, en loc. cit. pág. 68.

(7) A Pérez Hernandez - "Créditos extraordinarios y suplementos de crédito", en homenaje a Jordana de Pozas, pág. 462., le preocupa especialmente toda interpretación del precepto que ignore el mayor número de obligaciones del Estado como son las nacidas de la contratación administrativa.

(8) Vuelve aquí a aparecer el caracter del derecho administrativo de hoy como derecho público general, que en materia tributaria se reconoce incluso en una norma de rango legal, a saber, el art. 9.2 de la C.G.T.

(9) Basta la cita de dos clásicos, el italiano Santoro-Passarelli *Dottrine Generali del Diritto Civile*. 8ª ed. Napoli 1.964 págs. 69 y ss. y 125 y ss., y en España, Clemente de Diego - *Curso elemental de Derecho Civil español común y foral*, Madrid, -- 1926, pág. 26 y ss. del Tomo 5.

(10) Biscaretti.- cit. pág. 196 y ss, explica el caracter de los órganos del Estado, como oficios privados de personalidad.

(11) Derecho nacido de una Ley, que se reconoce al particular, art. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 40 de la de Régimen Jurídico.

(12) Lo que no significa que en el servicio público frente a la relación de prestación no se instrumente una relación de uso - vid. García de Enterría..

Apuntes de Derecho Administrativo. Curso 1963/4, sin paginar. Józse. Principios Generales del Derecho Administrativo. Buenos Aires 1.949. Tomo 3, examina los derechos y cargas de los individuos frente al servicio público.

(13) Sebastián Martín Retortillo. El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones. Sevilla 1.960. págs. 37 y ss. y 77 y ss.

(14) En este sentido, es de sumo interés la aportación que a la historia del mantenimiento de privilegios realiza Villar Palasí, y que se manifiesta en la traslación, por inercia en muchas ocasiones de las técnicas del derecho régio, como "ius proprium", frente al "ius commune", al moderno derecho administrati-

vo. Le refiere así a las reglas imprescriptibilidad demanial. Los "inra quesita", los intereses de demora, la inatacabilidad del título en la adjudicación fiscal, las cláusulas exorbitantes en la contratación ...

vid. Derecho Administrativo, págs. 97 y ss.

(15) Entre las relaciones jurídicas voluntarias, la afirmación tiene su demostración más clara en los privilegios de la contratación administrativa.

En su más pura versión en la doctrina del servicio público. Gastón Jezé - Principios Generales del Derecho Administrativo cit. Tomo IV, Sección III. págs. 230 y ss. "Derechos de que goza la Administración para modificar, durante la ejecución de un contrato administrativo ... la extensión de las prestaciones que debe efectuar el contratante".

Pequignot. "Théorie générale du contrat administratif". Paris 1.955. págs. 170 y ss. En España García de Enterría - "La figura del contrato administrativo", en RAP. 41 pág. 99 y sig.

Si de las relaciones jurídicas voluntarias se pasa al examen de las obligatorias, ninguna como la tributaria para comprobar el juego que el derecho público imprime sobre el contenido obligatorio. En este sentido pueden verse dos recientes estudios muy interesantes realizados en España - Sainz de Bujanda. El nacimiento de la obligación tributaria, en Hacienda y Derecho 4 pág. 11 y ss. Madrid 1966, y Cortés Domínguez - Ordenamiento tributario español. Madrid, 1968 pág. 255 y ss.

(16) Antonio Hernández Gil - Derecho de Obligaciones; es un magnífico exponente del tema. pág. 219 y ss, Madrid, 1960.

También Díez Picazo. Lecciones de Derecho civil II. Valencia 1.965 pág. 201 y ss.

(17) Art. 1173 del Código Civil Italiano. vid. Rotundi -- Instituciones de Derecho privado. trad. española. Barcelona -- 1.953. pág. 333 y ss.

(18) Por todos, Larenz - Derecho de obligaciones. Madrid, 1.958, trad. Santos Briz tomo 1, pág. 58 y ss. recoge los problemas que plantean las "relaciones jurídicas de hecho", la aportación de Haupt al estudio de las conductas sociales típicas.

(19) No tiene el Código Civil otro sentido cuando dispone que el contrato tiene fuerza de Ley entre las partes (art. 1091)

(20) Santi Romano - El ordenamiento jurídico. trad. Martín Retortillo. pág. 87 y ss.

(21) Es imprescindible la cita de Kelsen "General theory of law and State". Oxford 1.944 pág. 181 y sig.

Vid. Conde "Introducción al derecho político actual" Madrid 1.953 pág. 73 y ss. y, en especial, 85 y ss, sobre el impacto - positivista de Kelsen en el derecho político, y la formulación de la utopía del Estado de derecho liberal.

(22) García Trevijano. Tratado de derecho administrativo. Tomo 1 2ª ed. Madrid. 1969. págs. 464 y 466.

(23) Alibert. Le controle juridictionnel de 1ª Administration. Paris 1.926.

(24) "Orden público y nulidad de pleno derecho" de T.R. Hernandez, en R.A.P. 59, pág. 111 y ss. partiendo de las ideas de Laferrière que cita.

(25) Basta citar en España. Garcia Moveros. Naturaleza Jurídica del Presupuesto, en Homenaje a Jordana de Pozas, pág. 435 y ss. del tomo 3, volumen 2.

Y la tesis doctoral del mismo nombre de Eusebio Gonzalez - Garcia, inédita.

(26) Guaita. Derecho administrativo especial. Tomo 1º 2º - ed. Zaragoza 1.965, configura la naturaleza del Presupuesto en torno a otras notas:

a) Su contenido es un acto administrativo cuya eficacia se demora hasta la intervención de las Cortes. El acto era ya perfecto al emanar del Gobierno.

b) Esta intervención es formalmente una Ley especial, por reducirse a su aprobación y por su vigencia temporal, limitada a priori.

c) Los preceptos nuevos que contenga la Ley de Presupuestos son una Ley ordinaria sin especialidad alguna. (pág. 187 y 188)

(27) La cita la hace Villar Palasí, en Derecho Administrativo. ct. pág. 278 y ss.

(28) Para la exposición de la naturaleza de la Ley de Presupuestos y las controversias de la doctrina, nos remitimos a Eusebio Gonzalez, la naturaleza jurídica del Presupuesto, pág. 152 y ss. Inédito, y una publicación anticipada y resumida de la tesis en "Natura giuridica delle legge del bilancio nel diritto spagnolo", en Rivista del Dritto Finanziario o Scienza delle Finanze, Marzo 1968.

(29) Le droit public de l'Empire Allemand. Paris 1904 Tomo 6. pág. 289 y ss. De Castro. Derecho Civil de España. Tomo 1 Madrid. 1955 pág. 394.

(30) Jezé. En "Cours eloméntare" cit. distingue en el derecho presupuestario. Cuatro grandes técnicas según el contenido y naturaleza de la Ley de Presupuestos, y el valor de la autorización parlamentaria.

1º El inglés.

En una gran parte de su contenido no tiene significación - jurídica.

2º El francés.- El acto de autorización no es acto de creación. No se siguen pues, efectos de la no autorización. El acto jurídico del Ministro fuera de la autorización presupuestaria es válido, pero no puede pagarse sin dicha autorización.

3º El italiano.- No se permite ningún pago fuera del Presupuesto.

4º El prusiano.- Los gastos fuera del Presupuesto crean una responsabilidad frente las Cámaras.

(31) Vid. el citado estudio de Garcia Míoveros pág. 436 y ss.

(32) En Parlamento cit. se afirma que el Presupuesto no constituye una Ley material, "stricto sensu", porque no es creadora de derechos y obligaciones, pág. 212. Como consecuencia, en varias Constituciones no se prevé la discusión del Presupuesto como la de una Ley. Se cita el caso de Egipto, Suiza, Noruega, Finlandia, Islandia y Birmania. Incluso, en Inglaterra, se dice, el Presupuesto se presenta a la Cámara como programa financiero y no como proyecto de Ley.

(33) Los principios generales del Derecho Administrativo. - Tomo 1. pág. 48 y ss.

(34) Art. 20 de la Ley General tributaria. "Las normas tributarias . (no) precisan ser revalidadas por la Ley Presupuestaria"

(35) Garcia Añoveros en loc. cit. pág. 443 de noticia del caso de Brasil y Argentina.

(36) Derecho administrativo cit. pág. 282 y 283.

(37) Problemas actuales del derecho Presupuestario. Madrid 1962. pág. 27.

(38) Naturaleza jurídica, cit. pág. 273 y ss.

(39) Naturaleza, cit. pág. 447 y ss.

(40) Naturaleza, cit. pág. 263 y ss. partiendo de una interpretación de la Ley de Cortes, a nuestro juicio absolutamente - errónea.

(41) Dos libros italianos tienen en sí títulos bien expresados. "La Legge del bilancio e suoi effetti civili" de Maiorana, y "Il contenuto iniridico della legge del bilancio" de Vitagliano, citados por Bentivenga. "Contabilità d'Stato". Milano 1950, pág. 164.

(42) Organización política y Derecho Financiero, cit. pág. 323 y ss.

(43) Las Leyes de Presupuestos españoles permiten hablar - de "acreedor determinado" de los conceptos del Presupuesto. Por ejemplo, en materia de transferencias de crédito, se prohíbe — efectuarlas con cargo a conceptos que tengan acreedor determinado (art. 9.2 de la Ley bional 70/71)

(44) Ingrosso defiende el valor de la Ley de Presupuestos como Ley de Organización. Diritto Finanziario. Nápoles 1.956 - pág. 84.

(45) Garcia Añoveros. Naturaleza...cit. pág. 451.

(46) A ella se refería precisamente la redacción del art. 37, que quiso finalizar con el abuso del partido dominante que utilizaba cada año el Presupuesto para alterar el régimen de funcionarios y los elementos recaudatorios.

(47) Art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico y art. 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(48) Garcia Añoveros, tras examinar, en loc. cit. pág. 10 y ss., las doctrinas defensoras del carácter formal y material del Presupuesto, dice que en España, este es Ley formal, en cuanto que se aprueba por la Ley, y Ley material, por sus efectos.

Juste, loc. cit. pag. 7, afirma que la autorización presupuestaria nunca puede ser fuente de las obligaciones en el sentido del art. 1.089 cc.

En 1.967, mantiene el Tribunal Supremo semejante postura. El Presupuesto no puede contener normas materiales, por lo que, pese a que contraríen una norma no la derogan ni modifican su contenido. STS. de 14 de abril y 14 de noviembre de 1.967.

(49) Problemas de hasta qué punto dure más de dos años un precepto de la Ley de Presupuestos se plantean continuamente.

El art. 37 dice que el articulado de la Ley de Presupuestos sólo estará vigente por dos años, pero en base a que el Presupuesto sólo contenga normas para la administración de créditos. Cuando se dispone que puede contener otro tipo de preceptos, debe entenderse que éstos tienen duración ilimitada, como si estuvieran insertos en un cuerpo legal ordinario. Así, por ejemplo, ocurrió con la Ley de Presupuestos de 1958/9, que contenía la -

Reforma tributaria de 26-12-1.957.

El problema es más agudo cuando se dictan normas materiales entremezcladas con normas de administración de créditos. - Por ejemplo, el art. 5.6) de la Ley de Presupuestos de 5-4-68, estableció un nuevo régimen de enajenación de bienes inmuebles de RENTFE, que modificaba las reglas 4ª y 5ª del art. 27 del Estatuto de 24-7-1964. Al comprenderse este sistema en un precepto relativo a la generación de créditos por realización de operaciones, ¿es preciso considerarlo una autorización a renovar cada dos años?, o ¿es una norma que modifica el régimen de enajenaciones de inmuebles, y, por ello, perdura el Presupuesto?.

(50) En el trámite ordinario hay mayor libertad de enmiendas, no hay sometimiento a plazos preclusivos.

(51) Laronz. Derecho de obligaciones, citado, pág. 264 y ss. Beltrán de Heredia. El cumplimiento de las obligaciones, Madrid 1.956.

(52) En derecho civil se plantea el supuesto de la obligación natural, en que el acreedor carece jurídicamente de acción para exigir el cumplimiento de la prestación. Por ejemplo el art. 1798 CC. sobre la imposibilidad de exigir lo ganado en el juego, y la devolución de lo pagado en tal concepto.

Vid. Castán. Derecho civil español común y foral. 10 ed. tomo 3 Madrid, 1967, pág. 86 y ss. Díez Picazo loc. cit. pág. 291 y ss.

(53) En este sentido son muy interesantes los STS. 17-12-54, 27-1 y 21-3-62, citadas por Guaita, en Tomo 1.D. Admon. especial, cit. pág. 189, que avanzan esta diferencia:

"puede existir el precepto generador del derecho sin que -- exista consignación para su pago, en cuyo supuesto éste no es inmediatamente exigible ... o puede a la inversa, darse la hipótesis contraria de que exista la previsión crediticia en los Presupuestos y no se haya generado aún el título para hacerla efectiva, quedando mientras tanto ineficaz la consignación presupuestaria".

(54) Larenz, cit. pág. 429; Castán, loc. cit. 337 y ss. y la citada monografía de Boltran de Heredia.

(55) Garrido Falla, respecto al art. 15 de la LAC entiende que el fallo del Tribunal condenatorio del Estado no vincula a las Cortes a la concesión del crédito correspondiente, pero incurren en responsabilidad los funcionarios competentes para solicitarlo sino lo hicieron dentro del mes siguiente al día de la notificación de la sentencia (arts. 108, 109 LJCA), (tratado cit. - Tomo 2. pág. 19). La afirmación de Garrido es compatible, en cuanto se indica que las Cortes no quedan vinculadas por una sentencia, pero el tema es más profundo: caso de denegarse el crédito, -- habría que cumplir de otro modo (ignoro cual) la sentencia, incurrendo el Estado en responsabilidad por un incumplimiento, y corriendo, sin duda, intereses a favor del acreedor y en contra del Estado. El tema plantea toda la problemática de la ejecución de sentencias en lo contencioso. Ver Guaita. Ejecución de sentencias en el proceso administrativo español, RAP. 9. pág. 55 y ss. hoy de poca utilidad, dada la fecha de su elaboración (1.952). Gonzalo Pérez estudia la perspectiva administrativa en "La sentencia administrativa, Por impugnación y efectos". Madrid 1.954 pág. 307 y ss; y su aspecto contencioso en "Derecho Procesal Administrativo

vo". Tomo 2. Madrid 1957, pág. 733 y ss.

(56) Garcia Añoveros cit. pág. 448.

(57) Fuentes Quintana y Albiñana. Apuntes. Curso 63/4.

(58) Pérez Hernandez citado, pág. 469 y STS. 21-3-62 (Considerando 1º)

(59) Gutierrez del Alamo. cit. pág. 68.

(60) El tema general de la exigibilidad de obligaciones nacidas de actos administrativos singulares se plantea en los límites de la habilitación legal para actuar. Sobre ello se vuelve más adelante.

(61) Salvatore Buscema. II Bilancio. Milano 66. pág. 111 y ss.

(62) Art. 31 del Reglamento de Contratación de Marina de 4-11-1904, en Gutierrez del Alamo, cit. pág. 70 y ss.

(63) Atendida por O.M. de 24-6-1932.

(64) Ver la Moción de la Comisión Permanente del Consejo - de Estado, de 8 de mayo de 1.969 que es pieza fundamental para la interpretación de estos preceptos de la LAC, y donde se examina su historia, régimen del art. 41, dinámica de las insurriciencias de créditos y se proponen modificaciones legislativas.

(65) Está reproducida en Gutierrez del Alamo cit. pág. 74 y ss. y su parte más interesante en Rovira - La creacion y Modificación de servicios públicos. 1962, pág. 76 y ss.

(66) Por todos, Garcia de Enterría. Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los Reglamentos, - RAP. 27 pág. 76 y ss. también Deblasda. Institutions administrativos. Paris 1.966. pág. 185 y ss.

(67) Teoría general del Derecho Administrativo. Trad. sp. Madrid, 1.935 pág. 223.

(68) Teoría de la Constitución. Madrid. 1.934 pág. 151.

(69) Derecho Administrativo Alemán. Buenos Aires. 1951. Tomo 2, pág. 185 y ss.

(70) citado por Mayor en pág. 194.

(71) Ya no sigue usándose mucho el término Administración Medial. Aún en Guaita. Derecho Administrativo especial. Tomo 1. 2ª ed. Zaragoza 1.965. Pág. 167, y Garcia Oviedo Martinez Useros Derecho Administrativo, tomo 2. 8ª ed. pág. 983 y ss. ambos en relación con la Administración financiera.

(72) Loc. cit. pág. 312. En mi artículo "Régimen Jurídico de los créditos" cit. pág. 1244, ya se dice que no fue Markl el primero en notar este caracter condicionante del Presupuesto,

Al efecto, se cita el ejemplo clásico de Josat. "Le Ministère des Finances ".Paris 1883, 2ª ed. pág. 50. "La Ley por excelencia es la Ley del Presupuesto, que comunica el movimiento a las ruedas que componen la maquinaria del Estado y da impulso al mecanismo gubernamental, de que fija el límite y extensión de la actividad de cada funcionario."

(73) Ver la citada Moción del Consejo de Estado de 8-5-1969

(74) Cfr. Con mi referido artículo "Régimen jurídico de los créditos", donde ya se avanza esta idea. pág. 1267 y ss.

(75) Gutierrez del Alamo, en Administración Económica del Estado, edición de 1.948. pág. 41 enlaza el contenido de los arts. 32 y 39 de la LAC con las limitaciones de la Corona, y luego los Gobiernos, de efectuar gastos sin pedir los correspondientes subsidios a las Cortes.

(76) Obsérvese que la Ley dice "con exceso sobre el crédito legislativo" conectando las insuficiencias de crédito con su sobrepaso que ha de cubrirse con un suplemento. Sin embargo, no se refiere al supuesto de obligación nueva, no comprendida en el Presupuesto, y con motivo de la cual se producen gastos, antes de contar con el crédito extraordinario correspondiente.

(77) Esta conclusión es fundamental, pues repone, en la actual redacción de la LAC, el valor del Presupuesto, y dota al art. 39 de significado paralelo al que en su momento tuviera el art. 32.

Vid. Buscema. loc. cit.

(78) Villar Palasí. La dinámica del principio de legalidad presupuestaria. RAP 49. pág. 24 y ss.

(79) T.R. Fernandez, en RAP. 59 en "Orden público y nulidad de pleno derecho", traza un amplio esbozo del tema de la nullidad de pleno derecho en el ordenamiento administrativo, que puede considerarse perfectamente aplicable, en sus líneas generales, al tema sobre el que éste epígrafe discurre con las matizaciones que en él se efectúan.

(80) Caso particular presentan las alteraciones del Estado de créditos por el ejercicio de transferencias, o la declaración de un crédito como ampliable. En ambos supuestos aunque se contraen obligaciones más allá de la cantidad presupuestada, se hace porque la cobertura se garantiza por un acto administrativo (transferencia), o de modo automático (ampliables).

(81) Art. 675 de la Ley de Régimen Local y 26 de la de Entidades Estatales Autónomas.

(82) Ya advierte T.R. Fernandez que "la nulidad de pleno derecho no es, pues, una fria lista de supuestos, susceptible de ser modificada a voluntad, es una categoría que necesariamente integra en su seno todos aquellos vicios que por su gravedad y su sustancia exceden del ámbito de lo individualmente disponible". loc. cit. pág. 128.

(83) Puede plantearse, no obstante, como motivo de acción de un contratista, como consecuencia de lo dispuesto en el art. 41 del Reglamento de Contratos del Estado, a que se alude más tarde

(84) T.R. Fernandez en loc. cit. pág. 88 se refiere a la insuficiencia del art. 47 L.P.A. como eje del planteamiento del tema de las nulidades en derecho español. Se refiere así, como su peración, el art. 41 del Reglamento de Contratos del Estado, que recoge otros supuestos de nulidad absoluta como "las adjudicaciones de contratos que carezcan de consignación presupuestaria o extrapresupuestaria legalmente aprobada". De este modo, dice el autor, el Reglamento ha provocado el caracter absoluto de la nulidad que, sin más matices ni adjetivos, preveía el artº 39 de la Ley de Administración y Contabilidad.

(85) Hablar de los efectos de un acto nulo parece que choca con la dogmática civil, que dice que el acto nulo no produce efectos. Por todos Castán, loc. cit. pág. 502 y ss.

(86) Origen del concepto de crédito limitativo en el Reglamento General de Administración y Contabilidad pública de Francia de 1.838 (art. 19). Vid. Gandillot, Principes de la Science des finances. Paris s/f Tomo IV páginas 364 y ss.

Ver también Trotabas. Finances, cit. pág. 109 y ss. y Amselek, le Budget, cit. pág. 308 y ss y 360 y ss.

(87) Pérez Hernandez, loc. cit. pág. 457 y 458; Villar Palasí, "La dinamica ..." cit. pág. 21.

(88) La jurisprudencia del Consejo del Estado para atemperar en alguna ocasión la rigidez de la regla de la nulidad del art. 39, ha considerado que no se requería convalidación en el caso de que los créditos fueran estimativos.

Dictámenes 15.350 (8-10-54), 23.595 (17-5-58), 26.290 (28-4-60), etc.....

El problema, en definitiva, no deja de ser teórico, pues el simple hecho de que la Cámara conceda el crédito, si la obligación era nula, implica su convalidación.

(89) En este aspecto es fundamental la Moción del Consejo de Estado de 12-12-1968, sobre legalidad de anticipos de Tesorería.

(90) Muy interesante sobre la convalidación y los Decretos-Leyes son los problemas que, con pura perspectiva constitucional plantea Ramella en REP. 147-148 Decretos-Leyes y situación constitucional de la República Argentina, págs. 203 y ss.

(91) apuntes citados.

(92) L. Martín Retortillo. Responsabilidad patrimonial de la Administración y Jurisdicción. RAP. 42 pág. 169 y ss.

(93) Importantísimo es el problema del plazo para exigir del Estado el cumplimiento de sus obligaciones. Nos remitimos al Dictamen del CE. 35.604. donde se realiza de modo insuperable, una exposición del tema, investigando los orígenes históricos del art. 24 de la L.A.C. y su conexión con el art. 40 de la Ley de

gimen Jurídico, (el objeto del dictamen es ajeno al tema, y se refiere al devengo de intereses de demora en las operaciones de la C.A.T.)

(94) Bielsa. Derecho Administrativo. 5ª Ed. Buenos Aires - 1.955 Tomo 1 pág. 1 y ss. Garcia Trevijano, tratado cit. pág. - 463 y ss. de la 2ª ed. Garcia Enterria. La inderogabilidad, cit.

(95) Garcia Enterria. La lucha contra las inmunidades del - poder en Derecho Administrativo. RMP. 38 pág. 168.

(96) Garcia Enterria. Apuntes citados.

(97) Sobre la concesión del principio de habilitación legal y la determinación de las competencias, vid. Vincent, cit. pág. 25 y ss, donde recoge los principios sentados por el Consejo de Estado francés en las sentencias de los asuntos Sargot y Deguili.

(98) Jellinech, teoría general del Estado, trad. de los - Rios. Buenos Aires s/f. págs. 424 y ss.

(99) Zanoburni liga el tema de la habilitación con traer - obligaciones con la facultad de los titulares de los departamen- tos para ordenar los gastos. Así dice que para evitar la con- tracción de gastos excediendo los límites de la autorización, - el ordenamiento determina cuáles son los funcionarios competen- tes para obligar al Estado.

Corrs di diritto amministrativo, Tomo 4 pág. 451 y ss. Mila- no 1.958.

(100) Dictámenes del Consejo de Estado 35.107 (20-10-66) y 35.178 (1-12-66) en que se reconoce a los Convenios Colectivos de Trabajo valor de Ley no ya en el sentido lato empleado en la expresión "contractus lex", sino en el sentido técnico y estric

to de Ley material , "siquiera nazca mediante acuerdo de dos - grupos sociales y no mediante votación en una Asamblea política"

(101) Dictamen C.E. 26.842 de 29-9-60.

(102) Dictámenes 26.141, de 31-3-60 y 27.541, de 20-4-61.

(103) Teoría de la Constitución, trad. Gallego Anabitarte. 1964, pág. 35 y ss.

(104) Pág. 36.

(105) Tal vez no haya, en este sentido, libro más revelador que "El Poder" de Beltrán de Jouvenel. Madrid 1956, en especial todo el libro I, y el capítulo 4 sobre los orígenes mágicos del poder, y el capítulo 11 sobre el poder y las creencias.

Muchísimo más rico e interesante, en mi criterio, la visión de Oswald Spengler en "La decadencia de Occidente", traducción de Garcia Morente. Madrid, 1966, tercer cuadro anejo a la página 84 del Tomo I, y todo el capítulo IV del tomo II en especial de las páginas 420 a 510.

(106) Loc. cit. pág. 101 y sig. y 273 y ss.

(107) Instituciones políticas y derecho constitucional. Barcelona 1962 pág. 47 y ss.

(108) Nos remitimos a lo dicho sobre ello en el capítulo - primero. El entrocómillado a la palabra "superada" es una reacción frente a esa creencia general en la superación de las doctrinas clásicas constitutivas de una ciencia. Por ejemplo, Loewenstein comienza diciendo. "Una anticuada teoría: la de separación de poderes" (pág. 54), y a continuación dedica cuatro capítulos al - juego de órganos y funciones del Estado.

(109) Por todos la preciosa monografía de Jean Meynaud. —
Les groupes de pression.

En especial, página 40 y ss. y 11 y ss. (manejo la edición
de Presses Universitaires).

También, del mismo autor, "La elaboración de la política —
económica". Madrid 1961 trad. Petit. pág. 50 y ss. Murillo Fe-
rrol. El poder económico RAP. 3 pág. 255 y ss.

(110) De modo alguno se hace aquí mención a la crisis del
sistema de Gobierno llamado parlamentario. El tema, en general,
en Meynaud, "La elaboración". cit. pág. 26 y ss.

(111) Por todos, García de Entena. "Legislación delegada
y control judicial". Madrid. 1969.

(112) En Italia se regula especialmente el proceso parlamen-
tario de urgencia. Arts. 35 y 65 del Reglamento de la Cámara.

(113) Ver mi artículo "Régimen jurídico de los créditos ex-
traordinarios y los suplementos de crédito" en Rev. Des. Fin. —
78. donde se exponen las líneas de control parlamentario sobre
la votación de créditos extraordinarios, pág. 1239 y ss.

(114) "Organización política" ... cit. pág. 328 y ss.

(115) Buty. Le vote du budget et l'amélioration des méthodes
de travail, parlementaire. Paris 1926. pág. 151 y ss.

(116) Parlements de la Unión Interparlamentaria, pág. 289 y
ss. Paris 1.961.

(117) El tema tiene un tratamiento brillante en García Tro-
vijano. Tratado, Tomo 2 pág. 105 y ss. muy original dentro de la
temática en que se mueve el derecho administrativo español, un —
tanto al margen de los temas de organización.

(118) Loc. cit. pág. 75.

(119) Tomo 2 pág. 124.

(120) Ver las conclusiones del trabajo citado de Pérez Hernández.

(121) Trotabas. Finances Publiques. Paris 1967. pág. 24 y ss; interesantísimo, como documento histórico "Les budgets de la France et de L'Angleterre. Paris 1802 por el Barón de Nerbo pág, 307 y ss.

(122) En esta línea, Flora, Manua della Scienza delle Finances. 1909 pág. 82.

(123) Jennings - pág. 284 y ss. en Parliament. Cambridge 1.939

(124) El Banna. Le particularismo du pouvoir d'autorisation budgetaire. Paris 1.968. pág. 180 explica como los gastos consolidados al igual que el Presupuesto "bajo la línea" escapan a la autorización anual.

(125) Sobre los inconvenientes del sistema americano de consignaciones permanentes (A permanent appropriation is one that makes money available for an indefinite period without further action by Congress). en el cuadro general de defectos que Galloway denota del sistema de aprobación del Presupuesto, en loc. - cit. pág. 126 y ss.

Llama la atención su falta de control y la incertidumbre - que provoca la fijación de cargos.

(126) Miceli, loc. cit. pág. 100.

(127) El Banna cit. pág. 182 y ss. sobre los servicios votados.

(128) loc. cit. pág. 284 y 285; en paralelo sentido, narra

Buty en loc. cit. pág. 43 y 44, la experiencia de 1913.

(129) El sistema de servicios votados permite distinguir - las medidas ya aprobadas por el Parlamento de las medidas nuevas o propuestas como suplemento para el nuevo año financiero.

Según el art. 53 del Decreto de 1.956, los servicios vota dos comprenden,; cargas de la deuda pública, gastos de los pode res públicos, gastos de funcionamiento de servicios existentes, prestaciones que resulten de Leyes aprobadas, gastos que resul ten de inversiones autorizadas, y gastos con cargo a recursos afectados.

Por su parte el art. 41.2 de la Ordenanza de 1949 dispone que "les dispenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés."

(130) La distinción entre "services votes" y "mesures nouvelles" en Amselek, cit, pág. 209 y en las páginas 465 y ss. el sistema práctico utilizado con los créditos de cada concepto - (ya votados, o no aprobados aún por la Cámara).

(131) Sobre éste tema, Gonzalez Garcia recoge las principa les doctrinas, en Naturaleza cit. pág. 250 y ss.

(132) La dinámica cit. pág. ..

(133) Régimen jurídico de los créditos, cit. pág. 1263 y ss.

(134) Jéze llama la atención, al tratar de la creación de los servicios públicos, sobre la competencia exclusiva del Parlamento para organizar el servicio, cuando se precisa una afec tación de recursos o de patrimonio.

Cita casos muy curiosos planteados ante el Consejo de Es

tado, que suponen limitación de las omnimodas facultades parlamentarias en orden a la creación de servicios públicos. "Principios generales del Derecho Administrativo". Buenos Aires 1949, Tomo 2º páginas 109 y sig, y 117 y ss.

(135) Garcia Trevijano. Tratado de Derecho Administrativo II. Madrid, 1967, a partir de la página 122 analiza el problema que nos interesa: articulación legislativo-ejecutivo en el tema organizatorio (creación de órganos y medio para subsistir).

Al Ejecutivo corresponde una determinada potestad organizatoria (art. 2 L.R.A.). Al Legislativo corresponde la dotación económica de las organizaciones.- Pueden darse tres supuestos:

a - Se concedan recursos extraordinarios.

b - Se concede el crédito en el Presupuesto y mientras tanto el órgano existente no perciba dinero.

c - Se niegue el crédito. Hay que suprimir el órgano.

No obstante, posteriormente parece opinar lo contrario, — cuando dice que el legislativo no puede desautorizar la creación pues era competencia ajena.

Luego aclara, Podrán negarse los fondos por razones políticas, pero sin presentar cuestión alguna de legalidad.

(136) Salas Los Decretos-Leyes en el derecho español. En — torno a la urgencia. RAP 51 pág. 41 y ss.

C A P I T U L O I I I

=====

APROBACION DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

El segundo de los caminos o procedimientos señalados para --
obtener un conocimiento completo de la residencia de las competen- --
cias presupuestarias, es el análisis del ciclo presupuestario en --
sus primeras fases. (1)

El capítulo anterior valió para ofrecer una perspectiva es-
tática del problema: qué es la obligación del Estado, y qué Organo
puede validamente contraerla.

Ahora debe observarse el mismo tema a través de un prisma --
dinámico y orgánico.

Analizar la aprobación de la Ley de Presupuestos obliga a
distinguir una serie de fases tendentes a la preparación de esa apro-
bación y a su perfeccionamiento. (2)

Tres partes comprende el capítulo, de diferente alcance y --
significado.

La primera (A), destaca el valor de la acción del Ejecutivo
en la preparación del Presupuesto. La Constitución define sus compe-
tencias, y encarga al Gobierno la preparación de su propio plan de --
acción anual, marcando así una autodisciplina de sus actividades --
políticas, económicas o sociales.

La segunda (B), dedica su atención al problema de la inter-
vención parlamentaria sobre el Presupuesto, posibilidades de modifi-
cación y procedimiento utilizable. Comprende un estudio completo del
derecho español vigente. (3)

La tercera (C), pretende trasladar el esquema del ciclo — presupuestario el tema del poder reglamentario. Partiendo de la — quiebra de la rigidez clásica del Presupuesto, se examinan las posibilidades de "completar" la autorización presupuestaria por parte — del Gobierno. (4)

El "leit-motiv" palpitante a lo largo del capítulo será la presencia de la institución presupuestaria en el mundo del equilibrio constitucional de los órganos del Estado.(5)

Desaparece el núcleo central del tema (El Presupuesto como programa del Estado), y cobra vigor la contemplación de su forma jurídica, el problema de la legalidad, el funcionamiento de la reserva parlamentaria, el significado del ropaje jurídico con que — se dota al acto presupuestario (6), con toda la carga política y jurídica que el mismo problema conlleva.

A - LA FASE PRE-PARLAMENTARIA.

La actividad administrativa y gubernamental previa a la fase parlamentaria plantea una serie de problemas que se centran sobre el tema eje de la iniciativa legislativa.

La continuidad de los ejercicios presupuestarios, y la permanencia de la institución, obligan por razones técnicas y políticas a volver sobre el ejercicio anterior para la preparación del — proyecto. El proyecto no surge "ex novo", sino que es consecuencia inmediata del Presupuesto anterior al que actualiza, una vez introducidas las modificaciones que la legislación nueva y la posible variación de las directrices políticas impongan. (7)

La iniciativa ordinaria se reserva a la competencia del Gobierno.

Frente la clásica distinción, aún conservada, de iniciativa parlamentaria, gubernamental y popular, hoy la primera pierde su importancia práctica y casi desaparece en el aspecto económico, y la última queda conservada como recuerdo romántico de instituciones ancestrales de la democracia pura. (8)

Importa centrar el tema en la iniciativa del ejecutivo, — ¿qué órgano u órganos tienen competencia para ejercerla?, ¿qué procedimiento debe usarse?. Finalmente ¿existen reglas de lugar, tiempo y forma o modo que condicionen la presentación del Proyecto?.

Todos estos aspectos deben analizarse, dedicando especial atención a las disposiciones del derecho español al respecto.

1º LA INICIATIVA GUBERNAMENTAL

La iniciativa de las leyes constituye un poder político decisivo. Es ya tópico citar la frase de Royer-Collard "Pro poser la loi. c'est regner". Hoy la iniciativa se reserva de modo casi absoluto al Gobierno. Fundamentalmente, en materia económica, la atribución al órgano supremo del ejecutivo de la dirección efectiva de la política financiera y económica, obliga a centralizar en el mismo las — competencias de todo tipo, que a dicha materia se refieren, y a restringir, por consiguiente, la clásica competencia de los Parlamentos.

No obstante, no se resuelve problema alguno con decidir, — pura y simplemente, la atribución al Gobierno de esta competencia, — paralela, e, incluso idéntica, aunque con matizaciones, a la de preparar y presentar un proyecto de Ley sobre otra materia cualquiera.

La transcendencia del acto presupuestario motiva una especial acción del Ejecutivo para la presentación del proyecto.

El Presupuesto llega al Parlamento tras un proceso de elaboración muy acabado, en el que intervienen las más Altas Jerarquías —

del Estado, llegándose en algunos países, a exigir una actuación del Jefe del Estado, en la fase preparatoria.

Al ser el Presupuesto un resumen de la labor del Gobierno y de un programa en su preparación, participa toda la Administración, y sobre el proyecto se pone en juego, en definitiva, la confianza de un Gobierno y de toda una línea política ejecutiva.

Por ello la labor preparatoria arranca de todos y cada uno de los centros orgánicos del Estado.

La participación de toda la Administración se justifica por los mismos argumentos que abonan el monopolio del Gobierno en la fase preparatoria. El Presupuesto es un instrumento de una política, que afecta, por su generalidad, a toda la estructura social y política del país. Además la especialidad técnica del Presupuesto, obliga a una participación de administradores. El Presupuesto se convierte en un instrumento técnico en manos de la Administración. Sólo ésta conoce las necesidades posibles de los servicios que gestiona y los gastos de su funcionamiento. (9)

Las fórmulas de participación del Parlamento en ésta preparación, a más de ser escasas, han sido poco fructuosas, habiéndose intentado a veces, generalizar el sistema de "hearings", (10) o comités consultivos mixtos de Administración y Parlamento, aunque con poco éxito práctico.

Desde este punto de vista el presupuesto se despolitiza, y las alternativas presupuestarias se convierten en dominio de técnicos. (11)

a) El papel de los distintos departamentos ministeriales.

Con independencia de quién sea el presentador del Anteproyecto del Presupuesto ante el Consejo de Ministros, lo cierto es que

cada Departamento ministerial influye, en cierto grado en la preparación del proyecto.

Hay que considerar que la clasificación presupuestaria orgánica obliga a ello. El órgano o servicio titular y responsable de la gestión de cada concepto del gasto es, sin duda, el competente y encargado de la preparación del anteproyecto en la parte que a su servicio corresponde.

Posteriormente se efectúa una centralización de los gastos de cada servicio a nivel Departamental, siendo cada Departamento — quien propone y presenta un proyecto de las previsiones de gastos de sus servicios.

La preparación parte, pues, de las unidades mínimas que orgánicamente contempla el Presupuesto. Es de destacar que la labor de preparación de cada una de esas parcelas presupuestarias es completa por lo que se refiere a los gastos.

Se encuadran, así, sobre cada Presupuesto ~~simple~~ ^{simple} de sus — servicios todos los problemas genéricos del régimen presupuestario, jugando las clasificaciones funcionales, y distinguiéndose, por conceptos y partidas, los distintos modos de acción de cada centro Directivo.

Los "pequeños" presupuestos que se preparan, tienen una serie de caracteres que interesa destacar:

a') El Anteproyecto ministerial afecta solo a los gastos.

En ningún caso los proyectos de cada Departamento pueden — hacer referencia más que a los gastos, ya que los ingresos no van afectados a cada gasto en particular, y que la política de ingresos se centraliza en un solo Departamento.

Lo contrario suele ocurrir con motivo de la presenta-

ción de proyectos de leyes que aumenten gastos, cuando se -
recurre a la afectación de ingresos especiales, o a la crea-
ción de los mismos aún sin afectarlos.

b') Deben distinguirse los gastos de servicio y los gastos de inversión.

Los gastos de servicios son conocidos con exactitud en -
el seno de cada Departamento, pudiendo, incluso, llegarse a
una fijación definitiva de los mismos, dado que suelen en -
parte, venir determinados por normas de carácter legal o re-
glamentario (retribuciones de personal), o sometidos, por -
su naturaleza, a una limitación de crédito (adquisición de
material).

Por el contrario, las inversiones responden a un criterio
diferente. Pueden venir aprobadas para varias anualidades -
por un Plán del Gobierno, pero pueden responder a planes de
acción no expresados, por lo que el Ministerio que propone
el gasto hace una simple evaluación "a priori", sometida a
posterior revisión, de acuerdo con la trascendencia o nece-
sidad de la misma, y las posibilidades que se ofrecen en vis-
tas a presentar un Presupuesto equilibrado.

c') Como consecuencia se dan grandes diferencias entre los
Ministerios "administradores" y los Departamentos "inversores"
dado el distinto volumen y fin que tiene el presupuesto de
cada uno.

d') Finalmente, la validez y definitividad del proyecto de-
partamental depende de que, por su naturaleza, los gastos -
sean limitados o estimativos (12). De ahí la gran transcoen-
dencia de la colaboración con Hacienda en la preparación -
del proyecto.

b- La primacía de un departamento en la preparación del proyecto.

La necesidad de homogenizar los anteproyectos aconseja conceder la primacía a un Departamento en la preparación del proyecto. Dicho Departamento será en cada organización administrativa aquél — que, por su competencia específica, sea administrador general de los bienes del Estado, recaudador de los ingresos públicos y ordenador — general de la política financiera.

a') El Ministerio de Hacienda.

El Departamento de Hacienda suele ostentar la primacía real en todos los países.

Stourm (13), refiriéndose a la legalidad francesa, dice que la preponderancia del Departamento de Finanzas sobre los demás consiste en que:

- 1º Centraliza los proyectos de Presupuestos de gastos.
- 2º Es quien prepara el Presupuesto de ingresos.
- 3º Redacta la Exposición de motivos de la ley.

El citado autor pone de manifiesto uno de los poderes transcendentales del Ministro de Finanzas, y es que a él solo corresponde fijar el Presupuesto de ingresos. Naturalmente dicho Presupuesto ha de calcularse en base a la suma total de Presupuesto de gastos, pero es obvio que, condiciona las posibilidades de acción de otros Departamentos, y limita la acción legítima de contracción del gasto. (14)

DUVERGER refiriéndose al caso francés entiende que los poderes del Ministro de Finanzas se deben sobre todo a la fiscalización directa e inmediata que ejerce en cada Ministerio a través de la Intervención, y la posición preeminente de que goza "contraseñando" — proyectos de otros Departamentos.

nistradores.

Por el contrario en otros países (Finlandia) su labor se somete antes de pasar al Gobierno a una revisión de una Comisión Financiera del mismo. (18)

Otro aspecto típico de la actuación del Ministro de Hacienda se refiere a su responsabilidad por una formulación equilibrada - del Presupuesto. Su papel es, pues, decisivo en orden al "recorte" - de créditos, si entiende que éstos llegaran a alcanzar niveles recaudatorios impensables no permitidos por la elasticidad de la demanda social. (19)

Por fin, el Ministro de Hacienda es el presentador del proyecto ante el Consejo de Ministros, lo que se justifica, tanto por - razones materiales (preparador del estado de ingresos) como de procedimiento, predeterminando de este modo la materia objeto del proyecto y la competencia de la Comisión Parlamentaria correspondiente. (20)

b') El Ministerio del Presupuesto.

En algún país, (Italia, por ejemplo), el Presupuesto constituye la función global de un Departamento Ministerial a quien se encomienda la preparación y presentación del proyecto, (21)

c') El Primer Ministro.

Desde el momento en que a través del Presupuesto se establece la política económica del país en gran parte, corresponde al Director de la misma la fijación de las líneas centrales del Presupuesto.

Sin duda, depende del régimen político, su estructura, funcionamiento de partidos, etc... cual será al respecto la importancia y papel del Jefe de Gobierno en cada caso.

Ante tal diversidad, se apunta el tema simplemente, sin ahon

Este autor, con su agudeza habitual, pone de relieve cómo los poderes del Ministro francés de Finanzas no se definen como prerogativas jurídicas, como en el caso de su colega británico, sino — que aparecen de hecho, y son muestra de una realidad y no de una norma. (15)

Dichos poderes, destaca STOURM, han tenido una curiosa proyección histórica. Los Ministros de Finanzas sufrieron siempre usurpaciones continuadas a su competencia por parte de los Ministerios administradores. En pocas ocasiones el Ministro de Finanzas francés ha sido el verdadero rector de la política económica del país. Sully, Colbert, Neckea, y los Ministros de Napoleón, Gaudin y Mollieu, son ejemplos aislados. (16)

El ejemplo inglés es más aleccionador al respecto. El Canciller del Tesoro tiene poderes jurídicos que le constituyen en el verdadero árbitro de la situación. Su poder de decisión presupuestaria es casi absoluto, pues puede solicitar rectificaciones en los proyectos de gastos, e incluso obligar a realizarlos, lo que le convierte en un Ministro de mayor importancia y más amplio círculo de competencias que el resto.

Por otra parte, es de notar que este poder concedido al Ministro de Hacienda británico va unido a un especial espíritu de colaboración de la Cancillería y la Oficina del Tesoro con los Departamentos "gastadores", lo que no se produce siempre en el Continente. (17)

En ocasiones los poderes del Ministro de Hacienda en la preparación del Presupuesto llegan a colocarle en posición de responsable central del proyecto. En la Alemania Federal, puede, incluso, formular una protesta ante el Gobierno, si éste no resuelve a su favor una controversia que se plantee entre él y los Ministerios Admi-

dar en sus consecuencias.

El tema tiene su particular versión en los Estados Unidos, y se aborda en el apartado d) más abajo.

c • El papel del Gobierno.

Al Gobierno corresponde el ejercicio de la iniciativa legislativa.

En el seno del mismo se debate el proyecto de Presupuestos, y se decide en torno a su definitiva redacción.

Las diferencias de la iniciativa del Presupuesto con respecto a la de otra ley cualquiera son obvias.

En primer lugar no es una iniciativa voluntaria sino obligatoria. La necesidad constitucional de aprobar anualmente el Presupuesto obliga, sin duda, a presentar el proyecto, o un proyecto de ley de prórroga de los Presupuestos anteriores. La iniciativa de la ley de Presupuestos constituye una obligación jurídica de ejercitarla, como constituye una obligación (ley vinculada) para el legislativo aprobarla cada año. (22)

En segundo lugar, se somete a unas reglas especiales de presentación, de las que más adelante se hace mención. (23)

d - Actuación del Jefe del Estado.

Por fin, puede darse el caso de que en la presentación del proyecto de ley de Presupuestos, para dar especial solemnidad al acto, o por imperativos constitucionales, se exige la intervención de la Jefatura del Estado.

a') Supuestos en que es consecuencia de una unión personal de la Jefatura del Estado y del Gobierno.

Es el caso de los países de régimen presidencial. En Esta-

dos Unidos el Presupuesto se prepara por una Oficina especial del — Presidente.

La Oficina del Presupuesto supone el reconocimiento de la — competencia y responsabilidad del Presidente en esta materia. La razón de la misma es obvia, y es que la estructura política americana destaca la supremacía del Presidente, como verdadero director de la política del país, lo que evidentemente debe llevar aneja la competencia presupuestaria.

Es de destacar que, en definitiva, el Presidente no actúa aquí como Jefe del Estado, sino como responsable de la política del Gobierno.

Su competencia presupuestaria sufrió una curiosa evolución.

La ley de 2-9-1789 estableció el Departamento del Tesoro — que tenía como principal competencia la redacción, preparación y presentación al Congreso de los proyectos financieros.

Desde 1.865 el Congreso directamente se encarga (Appropriation Committee) de confeccionar el Presupuesto, presentando el Secretario del Tesoro su informe correspondiente (Book of Estimates).

La "Sundry Civil Expenses Appropriation Act." de 4-3-1909, — concede poderes al Presidente encargando al Secretario del Tesoro — transmitir los proyectos presupuestarios al Presidente, si había previsión de déficit, para que recomendase al Congreso las medidas oportunas para enjugarlo.

La "Budget and Accounting Act." de 1921 reconoce, por fin, — al Presidente la misión de elaborar y presentar el Presupuesto, creándose la Oficina del Presupuesto que asesoraría al Presidente en tal tarea. Es curioso destacar cómo esta ley de 1.921 tuvo un origen parlamentario, por lo que se constata el reconocimiento por las Cámaras

de la "natural" competencia del Ejecutivo en la cuestión. (24)

El Banna, llama la atención sobre el hecho de que esta Oficina tiene en el seno de la Administración más poder aún del que goza el Canciller británico, pero que, sin embargo, dicho poder se atenúa porque toda la responsabilidad del Presupuesto recae sobre el --- Presidente, y porque tiene menos poder frente la Cámara, lo que se --- manifiesta, incluso, en la falta de presencia física de la Oficina --- en las discusiones parlamentarias, en la mayoría de los casos. (25)

b') Actuación del Jefe del Estado en cuanto tal.

En algún país, como en Italia, se exige para la presentación del Presupuesto la autorización del Jefe del Estado.

Realmente es extraño que sea el poder moderador quien autorice el comienzo de la relación legislativo-ejecutivo, controlando --- el acto del Gobierno. Por supuesto, para mantener el dogma de la --- irresponsabilidad política del Jefe del Estado se exige el refrendo de su autorización. (26)

VIRGA ve en este acto un simple residuo de las potestades --- atribuidas a la Corona, de no mayor significado que el puramente formal. (27)

La Constitución establece, de modo concreto, la obligación de que el proyecto sea autorizado por el Presidente. Con independencia de la ortodoxia del procedimiento, se ha reconocido sin embargo, que se trata de un eficaz medio de control del Jefe del Estado sobre el Gobierno.

Así, por ejemplo, TALICE cita el caso en el que el Presidente Segni rehusó autorizar la presentación de un proyecto de ley sobre impuestos cedulares (también se aplica a leyes financieras en general) (28).

La Unión Interparlamentaria da noticia de otros países, como Brasil, y Filipinas, en que también se conceden al Jefe del Estado poderes sobre la preparación del Presupuesto. (29)

e - El derecho positivo español.

Las normas vigentes en la materia se ordenan en una serie - de cuerpos legales diferentes. Unos de rango constitucional (Ley Orgánica del Estado), otros ordinario (Ley de Administración y Contabilidad y Ley de Régimen Jurídico), y otros simplemente reglamentario.

- La Ley Orgánica del Estado dispone, en su art. 54 que "corresponde al Gobierno la redacción del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado".

- La Ley de Administración y Contabilidad dispone que (art. 34) "El Presupuesto General del Estado se formará por el Ministro de Hacienda, previo acuerdo del Consejo de Ministros y autorización del Jefe del Estado".

- La Ley de Régimen Jurídico establece que;

art. 10.- "Es de la competencia del Consejo de Ministros.

2º - Acordar la redacción definitiva de los proyectos de Ley y especialmente del de Presupuestos Generales del Estado."

art. 13.- "Corresponde al Presidente del Gobierno:

6 - Elaborar, previo dictamen del Consejo de Economía Nacional, los programas de realizaciones económicas del Estado".

art. 14.- Es competencia de los Ministros:

2 - "Preparar y presentar al Gobierno los proyectos de ley relativos a las cuestiones atribuidas a cada Departamento".

- Decreto 151/68, de 25 de enero. (arts 52 y 56)

Corresponde a la Dirección General del tesoro y Presupuestos (Subdirección General de Presupuestos), "el estudio y formación de los Presupuestos Generales del Estado".

De acuerdo con estas prescripciones del Derecho positivo, y siguiendo el esquema antes trazado, deben analizarse las competencias que el derecho español reconoce a cada órgano.

a') Los Departamentos Ministeriales.

Cada Jefe de un Centro directivo propone al titular del Departamento Ministerial correspondiente la previsión de gastos de su Centro para el próximo ejercicio (art. 16.3 Ley Régimen Jurídico).

El titular del Departamento acuerda, de conformidad con los avances parciales, el proyecto de gastos de su Ministerio.

La redacción de alguno de los preceptos antes transcritos puede incitar a confusión respecto al alcance del proyecto parcial de cada Departamento.

Nuestra idea es que dicho anteproyecto parcial no es un proyecto de ley, sino un estudio previo para su conocimiento por el Ministerio de Hacienda, y que ha de ser material para la preparación del proyecto de Ley.

No estamos, por ello, muy conformes con la interpretación - que el art. 10.2 de la Ley de Régimen Jurídico da García Iñoyens. Dado que dicho artículo se refiere a la redacción definitiva de proyectos de Ley, incluso el de Presupuestos, sobre la base de los anteproyectos de los Departamentos competentes, o previo acuerdo de las Comisiones delegadas del Gobierno, entiende que el Consejo de Ministros redacta los Presupuestos sobre los avances parciales de cada Departamento.

mento, aunque reconoce que en la práctica esto no funciona así. (30)

Creemos que, la ley R.J.A.E. dice que el Gobierno prepara - los proyectos de ley sobre los anteproyectos, pero la afirmación de la citada norma se refiere a todos los proyectos de ley, y no solo - al de Presupuestos. Lo que cada Departamento confecciona no es, en este caso, un anteproyecto de ley, sino un estado avanzado de gastos que se convierte en anteproyecto cuando es presentado por el Ministerio de Hacienda juntamente con el estado de ingresos. Un estado de - gastos sólo no puede jamás ser anteproyecto, porque según el art. 33 de la LACHP, el Presupuesto es expresión cifrada de gastos e ingresos, y no es pensable que a cada Departamento corresponda fijar los gastos, y el Consejo de Ministros haga de ello un proyecto de ley - añadiéndole los ingresos.

Lo que si interesa destacar de la interpretación de Garcia Añoveros, es que se trata de efectuar una desviación de la responsabilidad del Ministro de Hacienda en el Presidente del Consejo de Ministros, Ministro, e incluso, Jefe del Estado, de lo que debe sacarse - una conclusión: que el Gobierno es el principal responsable del Presupuesto. (31)

Finalmente, en cuanto a la tramitación del procedimiento, - debe destacarse que es al Subsecretario de cada Departamento a quien corresponde en el periodo preparatorio de anteproyecto la relación - con el Ministro de Hacienda.

b') El anteproyecto de Ley.

Lo presenta el Ministro de Hacienda ante el Consejo de Ministros. (art. 34. L.A.C.)

Es cierto que el art. 14 de la L.R. J A.E. habla de "pro-

yecto de ley", y no de anteproyecto. Pero el art. 10, con más rigor, se refiere a los "anteproyectos" de los Departamentos ministeriales. Precisamente, la futura norma alcanza calidad de proyecto con su -- aprobación por el Consejo de Ministros, y la decisión de enviarlo a las Cortes.

La competencia del Ministro de Hacienda viene establecida -- en las normas orgánicas, de las que está vigente el Decreto citado -- de 25-1-1968, y en las normas materiales, de las que destaca el art. 34 de la LACHP, que dice, sin lugar a duda, que es el Ministro de Ha- cienda quien formará el Presupuesto. La norma entendida literalmente puede hacer pensar que es también dicho Ministro quien lo presenta -- ante la Cámara, pero, a continuación se añade, en evitación de duda, imposible por los demás, "previo acuerdo del Consejo de Ministros".

c') El proyecto de Ley.

El proyecto lo presenta el Consejo de Ministros. Por ello, es del Consejo de Ministros la competencia definitiva para decidir -- sobre la presentación del proyecto y su contenido, y suya es la res- ponsabilidad política por ello.

La legislación española plantea varios problemas al respec- to de fondo y forma.

1 - ¿Es requisito de procedimiento seguir las normas de ela- boración de disposiciones de carácter general?.

Entendemos que no. Primero, porque cada Ministerio inter- vino ya en la preparación de la norma; y en segundo lugar, porque las normas del procedimiento administrativo no obli- gan a las Cortes que puede aceptar el proyecto sin exigir -- más que , que el órgano que lo envía sea el competente.(32)

2 - ¿Es requisito administrativo el dictamen del Consejo de Economía Nacional? (33)

La LRJA, dice en su art. 13.6 que el Presidente del Consejo de Ministros es competente para elaborar programas de realizaciones económicas del Estado, previo dictamen del Consejo de Economía Nacional. (34)

De este precepto, interesa extraer una consecuencia diferente a la que luego se aludirá.

El dictamen de dicho organismo es preceptivo para los programas económicos. (35) Puede entenderse que el Presupuesto no es un Programa, ni un Plan sino una norma vinculativa, creadora y reflejo de obligaciones existentes.

En todo caso, la ausencia del dictamen nunca supone vicio de la norma futura, sino del proyecto, y, en tal sentido puede ser exigida por las Cortes, pero no fundamentar una futura anulación de la norma, ni la ausencia de Dictamen vincula a las Cortes a su petición. (36)

3 - ¿Qué alcance tiene que el Jefe del Estado apruebe el proyecto?

Dicha aprobación la exige la L.A.C. en su art. 34.

Vale al respecto, lo dicho anteriormente sobre el caso de Italia.

La autorización no engendra, y eso es lo interesante, responsabilidad política alguna, ya que la responsabilidad corresponde al Presidente del Gobierno y Consejo de Ministros (art. 20 de la LOE).

A nuestro juicio, sin embargo, y por importante que sea

el Presupuesto, constituye algo heterodoxo el obligar a intervenir a la más alta jerarquía del país, en la presentación de un proyecto de Ley, máxime teniendo en cuenta que a él corresponde la promulgación del proyecto, o, en su caso, su devolución a las Cortes para nuevo estudio. (37)

2º - LA BASE FÍSICA DEL PROYECTO.

Al estudiar la doctrina la presentación del Presupuesto, - suele ser la ocasión de exponer los principios presupuestarios. Así Figere reduce el tema al principio de anualidad (38), Hervieu trata de la anualidad, unidad, periodo de ejecución y especialidad, etc.. (39)

A nosotros aquí, y para seguir el hilo de la exposición - nos interesa simplemente conocer cuál es la génesis interna de formación del proyecto, cómo y por quién se efectúan los cálculos de gastos e ingresos.

Conocer la base física del anteproyecto es pues el objeto de este apartado.

Cada Presupuesto parte de un Presupuesto anterior al que - sucede y modifica.

Las modificaciones alcanzan en cantidad y calidad aquellas otras que venían impuestas por leyes de contenido económico dictadas en el periodo de vigencia del Presupuesto anterior.

Una vez sentado ésto, que constituye la regla general, debo analizarse con alguna precisión mayor la problemática concreta que - plantea.

a - Valoraciones sobre los últimos Presupuestos.

Puede plantearse el tema de qué texto presupuestario constituye el precedente inmediato del proyecto, si el último Presupuesto — aprobado, o el último cerrado.

Dado que existen unos plazos obligatorios para el ejecutivo de presentar el proyecto, no puede pensarse que ese presupuesto sea el consuntivo, sino en todo caso, el preventivo del ejercicio anterior con las modificaciones que se introduzcan, o el último ejecutado y cerrado. (40)

a') Valoración de gastos.

Ha sido regla general de la Hacienda clásica contraponer la Hacienda del Estado y la Economía de los particulares en base a que en el Estado se sigue el principio de prioridad de gastos, o sea, se valoran los gastos, y a ellos se ajustan los ingresos.

Llama la atención Duverger sobre la quiebra de esta diferencia, dado que no existe en la moderna estructura de la Hacienda una facilidad para que el Estado modifique sin más unas cifras recaudatorias, a no ser por el procedimiento de reformas fiscales. (41)

Sentado que evaluar gastos e ingresos es paralelo y no lo — uno previo a lo otro, importa conocer los métodos de valoración de gastos.

Son fundamentalmente dos: el directo y el "a forfait".

Muchos gastos pueden establecerse por valoración directa, como ocurre con los de material, personal y funcionamiento de servicios. Estos son gastos limitativos, y en ellos no hay posibilidad ni autorización de sobrepasar las consignaciones sin incurrir en responsabilidad.

Otros, por el contrario, (incluso algunos gastos de servicios) son estimativos, porque se determinan en función a elementos —

variables que actúan de multiplicador de un elemento fijo (42).

Se sigue, como regla general, el principio de que el Presupuesto del Estado no debe tender a una inflación, y de que, por -- ello, los gastos deben mantenerse en los límites del ejercicio precedente, modificados sólo en cuanto lo exijan las circunstancias producidas en mitad del ejercicio.

Ese tipo de mentalidad, debe evitar, sin embargo, el mantenimiento a ultranza de una política liberal del Presupuesto que mantenga valoraciones ficticias de gastos, insuficiencias crónicas de partidas, para obtener una mayor facilidad en la aprobación del Presupuesto ante la Cámara, teniendo luego que acudir continuamente a -- la petición de recursos suplementarios con que salvar las insuficiencias, con que ya nació el proyecto del Presupuesto (43).

El tema no es de hoy sino eterno. Pueden citarse dos ejemplos. Un libro clásico, el Stourm (44), cita del Diario de Sesiones de la Cámara francesa de 1.887, frases que podrían decirse un siglo después "El Gobierno acababa de reclamar al Senado, a fin de ejercicio, suplementos para gastos de justicia criminal, reembolso de productos indirectos, primas para la pesca marítima y otros créditos -- evaluativos, cuya estimación primitiva había sido, a propósito, rebajada de su cifra normal".

Un libro moderno, el Duverger, dice: "Los servicios del Ministerio de Hacienda se esfuerzan en descubrir estas valoraciones -- falsas. Sin embargo, a veces ocurre que el Gobierno está de acuerdo con el Ministro directamente interesado para presentar las proposiciones inexactas, sobre todo en el caso de subvaloraciones. Frecuentemente, el mismo Parlamento aprueba los créditos, sabiendo perfectamente que están subvalorados, para atenuar la oposición de la opinión

pública frente a la creación de nuevos servicios indispensables pero impopulares. (45)

b') Valoración de ingresos.

Los ingresos pueden valorarse en base a una estimación automática o por el sistema de "majorations".

La primera consiste en consignar como ingresos las cifras - efectivamente recaudadas o ingresadas en el último ejercicio conocido.

La segunda en determinar sobre las mismas un aumento porcentual, relacionado usualmente con el coste de vida. (46)

La regla conocida como del penúltimo año dió en Francia un resultado apetecido durante un siglo, pero en base a Presupuestos de un Estado políticamente liberal, y económicamente neutral. Su desaparición provocó un gran peligro al equilibrio presupuestario.

Consistía en la evaluación aproximada de ingresos sobre la base del penúltimo presupuesto, correspondiente al último ejercicio ejecutado.

La estableció Villéle, en 1.823, y fue muy matizada por — León Say, con los "porcentajes de incrementos", obtenidos en función al incremento real producido en los cinco últimos años (47).

El Estado social de Derecho tuvo, por el contrario, que acudir al método de estimación directa.

Sobre la base del último ejercicio conocido, se efectúa una libre apreciación gubernamental de las necesidades, valorando los hechos económicos, los posibles incrementos en las valoraciones de los hechos imposibles, etc. (48)

b - Modificaciones a introducir.

Hacen referencia tanto a gastos como a ingresos.

a') Gastos

Los gastos aumentan o disminuyen cada ejercicio como consecuencia de la creación, modificación o supresión de órganos administrativos y servicios públicos, o la sanción por el Estado de nuevas obligaciones, en las leyes aprobadas después del Presupuesto anterior.

Junto a este factor automático incide otro valorativo, y es la inflación, que obliga al Estado y repercute sobre el mismo.

b') Ingresos.

El factor automático consiste en la diferencia de normas fiscales, de exacción de ingresos o aparición o supresión de ingresos nuevos o anteriores.

El factor valorativo de la inflación se manifiesta en la estimación de las bases imposibles, aumento de rentas, ...

c - Derecho positivo español.

Pocos países disfrutaban de normas tan concretas como el derecho español, en esta materia.

El sistema de Presupuesto español anual, fue convertido en bienal por Ley de 18-12-50, (49) fecha en que hubo de modificarse algún precepto de la LAC, para adaptarla a la biannualidad.

Como consecuencia hubieron de preverse las modificaciones a introducir en el Presupuesto del segundo ejercicio de cada bienio, que unidas a las notas generales antes expuestas forman un conjunto bastante completo de normas, pues, sin duda, han de valer en la formación del Presupuesto nuevos.

En concreto, el art. 33 de la Ley citada dispone que en el segundo año podrán solamente modificarse las cifras como consecuencia de:

- A - Créditos a suprimir por afectar a servicios realizados en el primer año.
- B - Créditos a incrementar por consecuencia de Leyes votadas en el ejercicio anterior.
- C - Créditos extraordinarios y suplementarios que hayan de mantenerse en el segundo año.

Naturalmente, estas limitaciones no son obligatorias más que dentro del bienio, pero son reglas a seguir en la valoración de las letras del Presupuesto nuevo. (50)

Por lo demás no se ofrece en las normas españolas novedad mayor digna de mención.

3º - EL DEPÓSITO DEL PROYECTO

Conocido el órgano competente para presentar el proyecto, y el contenido del mismo, debe completarse el análisis de esta fase gubernamental y parlamentaria, haciendo referencia al depósito del proyecto.

El depósito de la Ley en el Parlamento constituye la expresión concreta del poder del Gobierno de iniciar el procedimiento legislativo. Ahora bien, al igual que en los demás proyectos de Ley, la iniciativa es voluntaria para el Gobierno, ya dijimos que, en materia presupuestaria, la presentación del proyecto constituye una obligación para el Gobierno, y que, por consiguiente, se encuentra condicionada a unas reglas de tiempo y forma, a las que forzosamente debe hacerse alusión.

Concretamente se tratan dos problemas: los términos (a), que

obligan a una presentación en tiempo, y la forma (b), que permite examinar la validez del proyecto antes de analizar su contenido.

a) Los términos

La Ley de Presupuestos debe confeccionarse en una época concreta para que pueda ser presentada al Parlamento en la fecha prevista.

Cada legislación nacional prevé esta fecha de modo concreto en relación con la fecha de inicio del año financiero. (51)

El derecho positivo español dedica dos preceptos a los términos de presentación o depósito del proyecto.

Por una parte, el artículo 34 de la L.AC, que establece que el Presupuesto se presentará a las Cortes antes de 1º de Julio del año que corresponda confeccionarlo.

Por otra parte, el Reglamento de las Cortes que en su art. 57 indica que el Proyecto de Ley de Presupuestos del Estado será publicado en el BOCORTS con dos meses de anticipación al comienzo del ejercicio en que haya de regir.

Yuste, que estudia el problema, analiza los criterios de los autores y entiende que el plazo previsto por la Ley contable es plazo de remisión a las Cortes, mientras que el del Reglamento de las Cortes es plazo de publicación (52). Precisamente a esta diferencia, dice, alude el art. 58 del Reglamento de las Cortes que pone a disposición de los procuradores el proyecto íntegro desde su recepción por la Presidencia.

Ahora bien, la realidad demuestra que los Presupuestos no son remitidos a las Cortes, y, a veces, ni siquiera publicados en su B.O. en los plazos legalmente previstos.

b - La forma.

El Presupuesto comprende dos partes fundamentales: Un texto articulado y una relación cifrada de gastos y de ingresos.

El Parlamento al recibir el Presupuesto exige su presentación completa. (53)

a') Elementos.

Debe comprender:

1º - Acuerdo del Gobierno decidiendo enviar el proyecto de Ley a la Cámara. Dicho acuerdo debe ir acompañado del expediente completo con los informes que se hubieran emitido sobre el anteproyecto.

2º - Texto articulado de la Ley, conteniendo las autorizaciones presupuestarias necesarias, y normas sobre la administración o movimiento de los fondos presupuestos.

No deben contenerse preceptos modificativos de otras Leyes, ni prescripciones ajenas al contenido de los Presupuestos. (54)

3º - Relación cifrada de gastos e ingresos.

Dicha relación debe ir totalmente detallada singularizando la cifra imputable a cada concepto.

La estructura debe ser la vigente en cada momento, ordenada por la Ley contable correspondiente.

Finalmente, las cifras deben ser las reales . necesarias para el mantenimiento de los servicios, y deben comprenderse en el Presupuesto todas las obligaciones legales.

4º - Estado resumen de gastos y de ingresos. (55)

b' Invalidez. (56)

Los vicios de forma que el depósito del proyecto presente - pueden referirse a distintos elementos:

1 - En el tiempo, el Presupuesto se presenta con retraso — por el Gobierno.

2 - En la forma, el Presupuesto no se acompaña de su expediente administrativo, o el expediente no se ha realizado, o se ha efectuado de modo defectuoso, o no se acompaña de la autorización — del Jefe del Estado, en su caso.

3 - En el contenido, el Presupuesto hace referencia a problemas ajenos al mismo, o no se detallan las obligaciones comprendidas en él, o se reflejan de modo incompleto o erróneo los compromisos legales del Estado.

4 - En cuanto al documento presentado, se adjuntan varios — estados de gastos e ingresos, o se presentan varios presupuestos, — rompiendo el principio fundamental de unidad del documento.

Los vicios ennumerados pueden implicar la invalidez absoluta o relativa del procedimiento administrativo.

Con ello, se define que su alcance invalidador queda inserto en la fase administrativa. El procedimiento es garantía frente al modo de obrar de la Administración.

Ahora bien, al ser la fase siguiente, fase parlamentaria, — los vicios del procedimiento no aparecen frente a terceros, ni en este caso actúa el procedimiento administrativo como garantía del administrado, ni priva derecho alguno a su exigibilidad.

La Cámara es absolutamente libre en la apreciación del procedimiento, si este no viene exigido por una norma de rango constitucional.

De ahí que el defecto en el procedimiento no entrañe la nulidad del mismo, y de las subsiguientes actuaciones administrativas, sino que crea en la Cámara un derecho a la exigibilidad del cumpli-

miento de los trámites formales, pudiendo negarse a la admisión del proyecto que no se presente en forma y tiempo adecuados.

De este modo, queda cumplida la regla de que el Parlamento no puede vincularse por las decisiones administrativas, ni normas — procedimentales ajenas a las propias y autónomas que integran el Reglamento de la Cámara.

Existen, no obstante, vicios no convalidables por el Parlamento, y son aquellos que vienen establecidos por la Constitución.

En España, en concreto, existe un límite de tal rango, en — el art. 54.1 de la Ley Orgánica del Estado, que dispone que será el Gobierno quien forme y presente los Presupuestos. Solo es, por ello, obligatorio para la Cámara, que la propuesta o proyecto de Presupuestos se presente por el Gobierno, y no por otro órgano o personas diferentes.

Los demás vicios son subsanados por la recepción en forma — del proyecto.

c') Derecho español.

En concreto, respecto a los elementos, el derecho español — presenta alguna particularidad respecto los expuestos más arriba — (a'), que conviene reseñar.

1º — Expediente del proyecto de Ley.

La LAC (art.38) ordena que se acompañe al proyecto una Memoria sobre la situación de la Hacienda y el tesoro en que se explicuer,

— las modificaciones esenciales del proyecto, y un balance que ponga de manifiesto la situación del presupuesto del año anterior al que se halle en ejercicio.

Por su parte, el art: 13.6 de la Ley de Régimen Jurídico — exige informe del Consejo de Economía Nacional, para elaborar program

mas de realizaciones económicas. Entendemos que este Dictamen es exigible por la Cámara.

Finalmente, debe también exigirse la autorización del Jefe del Estado, requerida por el art. 34 de la Ley contable, acompañando al acuerdo del Consejo de Ministros remitiendo el proyecto.

2º - El texto articulado de la Ley. Puede comprender hoy -- día en España no solo aspectos presupuestarios, sino plantear cuestiones diferentes, pues el art. 37 de la LAC, está declarado suspendido por el Decreto-Ley de 8-11-1957.

3º y 4º - El resumen y la relación de gastos e ingresos, - deben ordenarse conforme los preceptos de la citada Ley de Contabilidad y la estructura vigente expuesta por la O.M. de 1-4-1967.

B - LA FASE PARLAMENTARIA

El tema tiene en sí una transcendencia tal que bastaría para ser objeto único de una investigación de este tipo.

No obstante, por seguir fielmente el hilo argumental trazado y los objetivos de este trabajo, hemos forzosamente de pasar sobre el tema sin mayor profundidad que sobre los demás, y con el único objeto de mostrar las líneas generales de la dinámica de la competencia en la aprobación del Plán.

A pesar de ello, si la longitud de este apartado resulta superior a la de otros, no se debe a falta de rigor en la selección de problemas, sino a que la transcendencia constitucional e histórica del tema precisaran una atención preferente con respecto a otros por temas abordados.

1º - Estado actual de la cuestión.

Antes de examinar singularmente el procedimiento y las facultades del Parlamento en orden a la aprobación o enmienda de los Presupuestos, se requiere una rápida ojeada sobre el panorama actual de la cuestión.

Es obvio, y tópico ya, que los poderes del Parlamento han ido sufriendo una continuada evolución, y que el siglo XX es testigo de una disminución de poderes de los órganos de representación popular, y un fortalecimiento paralelo de las facultades del ejecutivo.

Esa crisis del Parlamento, continuamente puesta de manifiesto, con mayor o menor fortuna, puede observarse en su punto álgido en todo cuando afecta a la competencia financiera. (57)

La Parliament Act de 1911 tal vez sea, al tiempo, punto de arranque y conclusión de esa crisis, constituyendo, eso sí, sin duda el punto de mira de la evolución parlamentaria y gubernamental europea. (58)

El siglo XX conoce una decadencia del valor del Presupuesto clásico, del Parlamento clásico.

"Uno tras otro los principios clásicos en materia presupuestaria han ido cayendo. Por eso, el Parlamento británico ha reducido la discusión del Presupuesto a un debate político general... El presupuesto ha perdido su función propiamente financiera, para ser el máximo instrumento de la política económica y social del Estado ...

Entretanto la vieja astucia de los "riders", legislativos, adheridos al Presupuesto sigue haciendo furor, y los presupuestos — rectificados, adicionales, extraordinarios, de emergencia, etc. no digamos" (59)

El Parlamento ha dejado de examinar el Presupuesto, desde un ángulo financiero. Los pocos medios y las menos posibilidades jurídicas cambian el sentido de su examen. Examinar el Presupuesto hoy es ejercer un control político en aras a la exigencia de una responsabilidad. (60)

a) Breve consideración histórica.

Es afirmación pacífica en la doctrina la de que las instituciones financieras provocan las primeras reuniones de los órganos representativos.

Más aún, se afirma que el Parlamento debe su origen al Presupuesto. (61)

Las necesidades financieras del Rey aseguraron las más frecuentes reuniones de las Curias. El Parlamento Inglés, heredero de la Curia Regia, toma a su cargo la concesión de tributos extraordinarios y desde 1.340 queda establecido que no puede imponerse tributación directa sin su consentimiento. (62)

Si bien no puede asegurarse que en la Baja Edad Media el consentimiento para derramar tributos sea la única causa que explique el nacimiento de los Parlamentos, sí es una de las causas fundamentales de las Convocatorias. (63)

Aparece así el predominio de la representación popular que ha de ser uno de los cimientos constitucionales del derecho presupuestario. (64)

La representación popular tiene en el Reino Unido un fuerte sabor feudal. Se ha llamado la atención sobre cuáles habrían de ser los dos grandes temas que amparan la atención del Parlamento: la defensa de los derechos de los señores (lucha de la nobleza con el Rey), y el principio de voluntariedad del impuesto. (65)

La evolución de las Cámaras, favorecida en la Baja Edad Media, por la debilidad del poder regio, y la crisis que, en todos los órdenes, sufre la autoridad monocrática, haciendo perdurable y periódico el principio del consentimiento al tributo (66), que como todo aquello que nace bajo el signo de lo extraordinario, deviene ordinario con los siglos. (67)

El origen financiero del Parlamento va inclinándose del poder lo fiscal al presupuestario.

En el siglo XVII, apoyándose en La Petition of Rights el Parlamento se opondría a nueva creación de ingresos, lo que aprovechará para interesarse de los gastos que dichos ingresos habrían de cubrir. (68)

En el siglo XVIII, la idea de controlar el gasto, popularmente, es general, y la Constitución francesa de 1.791 contiene el principio central que la ola revolucionaria habría de expandir por Europa: al Parlamento corresponde fijar los gastos públicos. (69)

El siglo XIX cristaliza en leyes constitucionales, orgánicas y ordinarias este principio, al calor de la ideología demoliberal. Por otra parte, la juridicidad creciente a que el Estado se somete y la creación, ficticia o real, de un Estado de Derecho, obligó a reforzar los poderes democráticos y a someter al ejecutivo a control que habría de comenzar por el gasto. (70)

Esta estructura estatal se funcionalizó gracias a la técnica de la separación de poderes.

Se permitía así al Parlamento aprobar y controlar la propuesta y la ejecución que del Presupuesto hacia el Gobierno. En la mayor o menor elasticidad con que la jurisprudencia constitucional interpretó en cada país el principio de separación de poderes, pudo —

instrumentarse esta mecánica del Presupuesto. (71)

Otro factor, por fin, cierra este ciclo. La crisis y abandono de la pura ideología liberal, llevan en lo económico al abandono del neutralismo. (72)

La intervención económica, y la actividad económica del Estado imponen un ritmo muy diferente a la vida política. El Presupuesto de servicios explota en pocas décadas (73), y se le suma un Presupuesto de intervención, y luego de inversiones.

El Parlamento dominador del primero, no pudo evitar que se le escapara el conocimiento y el poder sobre los segundos y terceros.

Ritmo y técnica en el Gobierno, e inadecuación de modos y formas en los Parlamentos son causa de esta debilidad del poder.

b) Expresión jurídica de la pérdida de poder del parlamento sobre los Presupuestos.

Varias, muy seguidas, y algunas muy valiosas, han sido las aportaciones de la doctrina a este tema concreto.

Una de las más interesantes, en mi criterio, es la de Lesguillons. (74)

Este autor expresa esta pérdida de poder, en base al siguiente esquema:

Primero - Antes de decidir sobre el Presupuesto, el Parlamento puede participar en su proceso formativo, pero: - El Gobierno se reserva el monopolio de la preparación del Presupuesto.

- Al Parlamento le quedan pocas posibilidades de modificarlo.

- tiene pocos medios y tiempo para conocerlo, y

- el Gobierno puede forzar mucho el examen de la Asamblea.

Segundo - Sus poderes de decisión son evidentes, pues al Parlamento se atribuye la competencia de aprobación de los Presupuestos, pero:

- el Gobierno tiene competencias propias en materia de ingresos, a los que el Presupuesto no afecta.

- Igualmente, tiene el Gobierno poderes de manejo de los fondos del Presupuesto y competencias particulares sobre los gastos.

- El Gobierno puede utilizar sus poderes legislativos para escapar del control y la competencia del Parlamento.

Este cuadro tan sugestivo trazado por Lesguillons es, por supuesto, susceptible de ampliación y desarrollo.

Por una parte, por el funcionalismo propio del procedimiento parlamentario, Amselak habla del "arsenal de prerrogativas" gubernamentales sobre el Parlamento (decisión sobre el orden del día, derecho de enmienda, bloqueo de votos, cuestión de confianza) (75). El uso de estas prerrogativas puede hacer ~~perante~~ la defensa de las minorías en la Cámara, siendo el tema, por supuesto, absolutamente historificado, de acuerdo con la estructura dominante en cada país.

Por otra parte, el cuadro antes expuesto alcanza dimensiones enormes, en el momento en que no se ve el Presupuesto aislado, sino que se le sitúa en el marco más amplio de la decisión de la política económica; marco en el que aún conserva el Presupuesto gran importancia, pero en el que puede comprobarse que esa crisis jurídica del Parlamento es mayor.

Por un lado, las Leyes programáticas, los Planes del Desarrollo, los Programas de inversiones marcan pautas que condiciona el contenido de los Presupuestos. (76)

Pronto, la pérdida de la universalidad de éstos hace que escapen al poder del Parlamento el crédito oficial, las Cajas especiales, los fondos secretos, los organismos que integran el sector público, etc., que sólo aparece representados en el Presupuesto de modo mínimo y por vía subvencional con frecuencia.

c) Expresión de los poderes parlamentarios.

En último caso, sin perjuicio de lo expresado hasta aquí, - el principio del consentimiento del impuesto, y de la previsión de - gastos para cada ejercicio continúa en pie, y las normas constitucionales siguen recogiendo la necesidad de que los Presupuestos se instrumenten por vía legal.

El derecho español expresa el principio en varios textos.

A nivel constitucional, la Ley Orgánica del Estado, en el art. 54 dispone que corresponde a las Cortes la "aprobación, enmienda o devolución" de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Más concreta es la Ley de las Cortes, cuyo art. 10 atribuye a la competencia del Pleno la aprobación de "los Presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado".

A nivel de la Ley ordinaria, se encuentra repetida la prevención legal en el Reglamento de las Cortes, art. 59.1, y la Ley de Administración y Contabilidad, art. 34, deduciéndose igualmente de los preceptos que limitan la competencia del Gobierno a la simple -- presentación del proyecto (Ley de Régimen Jurídico).

Conocer el alcance del poder de "aprobación, enmienda y devolución" es objeto de este apartado del Capítulo.

2 - La iniciativa parlamentaria.

Más arriba se citaron algunas razones de orden político y -

pragmático que impiden la formulación por el Parlamento de un proyecto completo de Presupuestos que el Gobierno monopoliza la iniciativa financiera.

Debe observarse que la negativa genérica a que el Parlamento presente un proyecto de Presupuestos no parte de una consideración aislada o particular hacia el Presupuesto, sino de una consideración global del problema financiero, y que ha hecho plasmar en las Constituciones la existencia de un límite al Parlamento en orden a la fijación de los gastos públicos.

Muy pocos países conocen de una Cámara que se haga responsable de la formulación de un Presupuesto, e incluso, como en Estados Unidos, donde así ocurría, se vió que la Cámara acabó por declinar sus poderes de iniciativa.

En Brasil, se permite a la Comisión de Presupuestos de la Cámara de Representantes, que proceda a preparar un proyecto de Presupuestos cuando el Gobierno no ha cumplido, en plazo, con la obligación de hacerlo.

También en Suecia, la Comisión de Vías y Medios, está habilitada para presentar proposiciones de orden presupuestario. (77)

Con independencia de estas curiosidades, el caso general es que el Parlamento carece de iniciativa en materia presupuestaria. Interesa examinar su iniciativa limitada, o sea hasta donde alcanza el poder de enmienda sobre los Presupuestos.

La razón antes dada de que las limitaciones existentes provienen de una consideración global de los problemas de los gastos públicos, aconsejan arrancar su examen en torno a los mismos.

a - La iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos.

El problema del alcance de los poderes del Parlamento en orden a la i-

niciativa de las Leyes, va en función directa a la estructura y naturaleza del régimen político que se estudie.

Por ello, es de suma complejidad tratar de instrumentar una teoría general útil sobre los poderes del Parlamento sobre el gasto público, siendo el planteamiento ordinario efectuar un estudio de derecho compensado procurando extraer consecuencias generales de la información obtenida.

En líneas generales cabe montar la exposición en base a tres afirmaciones, generalmente comprobadas:

1ª El Gobierno tiene poderes casi absolutos en orden a la determinación de los gastos públicos.

2ª El Parlamento es mal conocedor del alcance de las necesidades públicas concretas.

3ª El Parlamento carece, casi por completo, de poderes de iniciativa en materia de gastos públicos.

Dentro de estas coordenadas, muy limitativas de los poderes parlamentarios, debe moverse la exposición.

a') Medios parlamentarios de expresión no comprendidos en el procedimiento legislativo.

La Cámara puede, por supuesto, dirigirse al Gobierno, fuera del procedimiento legislativo, proponiendo la adopción de unas medidas concretas o generales, que comporten un aumento de los gastos públicos presupuestos.

Puede afirmarse que ninguno de estos medios de expresión — constituye un poder del Parlamento respecto los gastos públicos, — pues todos ellos están condicionados a una aceptación gubernamental, que hace que el poder de decisión no resida en el Parlamento.

De este modo es sabido que por la Cámara o sus miembros pueden dirigirse al Gobierno, Mociones, Ruegos, Propuestas, Solicitud de información, o formularse interpelaciones.

Pero ninguno de tales sistemas, que en los países parlamentarios pueden implicar un control político, suponen poder de decisión residenciado en la Cámara. (78)

b') La enmienda que implica aumento de gastos.

El derecho de enmienda y su formalización constituye el eje central del examen parlamentario de los proyectos normativos.

Al analizar el alcance de ese examen en lo que hace referencia a la Ley de Presupuestos, interesa antes de estudiar la concreta posibilidad de enmendar los Presupuestos, plantear el problema con alguna mayor amplitud significando el tema de las enmiendas que implican aumento de gastos o disminución de ingresos, al que, con pocas variantes, cabra reconducir el de las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos.

El tema, que es clásico en las exposiciones de derecho parlamentario, tiene mucha mayor transcendencia en su planteamiento financiero, interesando hasta qué punto las competencias presupuestarias pueden desenvolverse al hilo de esta formulación de enmiendas.

1º La primera consideración que importa destacar se refiere a la naturaleza misma del derecho de enmienda.

Las enmiendas, como diferencia de los demás modos de acción de los parlamentarios, atacan directamente el texto del proyecto que se presente a examen de la Cámara.

De ahí que, en primer lugar, tengan una transcendente limitación, la de que su objeto se concrete por el proyecto o proposi-

ción de Ley sometido a examen. (79) De ahí también, su transcendente diferencia con las proposiciones, dado que la enmienda puede proponer la modificación o nueva redacción del proyecto, mientras que, si como consecuencia de su aceptación, el proyecto se viera afectado sustancialmente, puede tramitarse como proposición de Ley. (80)

Este caracter destacado del derecho de enmienda tiene importancia particularísima en el aspecto que nos ocupa, y ello porque - las posibilidades del derecho de enmienda chocan "ab initio", con la plasmación gubernamental del proyecto financiero.

El proyecto de una Ley (de Presupuesto o no) puede fijar -- unos gastos públicos, o tal vez no los fije, limitándose a mantener unas afirmaciones o postulados cuya variación puede implicar aumento de gastos.

El derecho de enmienda debe, pues, moverse en estos términos.- El aumento de gastos que propone lo es respecto al proyecto de Presupuestos o Ley económica. - El aumento de gastos que supone - se analiza en referencia con el gasto actualmente consignado en el - Presupuesto.

2º En segundo lugar, debe matizarse el alcance que tiene la expresión "aumento de gastos", y que acaba de ser apuntado.

El tema no se limita al Presupuesto en exclusivo, pero si - es útil para conocer el valor del Presupuesto respecto al resto de - la Legislación.

A nuestro modo de ver el incremento de gasto ha de observar se siempre en relación con una base contenida en el Presupuesto último aprobado, y no puede ser otra que la consignación que ese Presupuesto prevea en relación con los gastos públicos cuyo análisis o incremento se pretende.

Un proyecto de Ley que modifica la organización de un servicio público o la estructura administrativa puede implicar, en sí, una necesidad de concesión de créditos extraordinarios o suplementarios para financiar la renovación que suponen.

Sin embargo, las enmiendas que al mismo se presenten, o -- que se presenten en el mismo sentido a otro proyecto de Ley, no tienen, a efectos de conocer si implican aumentos de gastos, relación con el proyecto de Ley, sino relación con el crédito presupuestado.

No existe ninguna afirmación legislativa en este sentido, y la interpretación parlamentaria seguida es variante y vacilante.

No obstante, creemos que hay poderosas razones que abonan -- esta interpretación.

En primer lugar, el hecho de que es el Presupuesto la Ley -- que establece un estado de gastos y de ingresos, con carácter general para toda la Administración del Estado, mientras que un proyecto de Ley (no de Presupuestos) es siempre por definición, parcial en su enunciado respecto a gastos e ingresos, y no contiene exactas mediciones de los mismos, ni consignaciones.

En segundo lugar, ningún proyecto de Ley de contenido económico asegura el alcance determinado de un efecto, ni establece un -- Presupuesto parcial. Por el contrario, el proyecto instrumenta una -- relación, modifica una organización, que posteriormente tendrá un reflejo condicionado en el Presupuesto.

Como consecuencia, las enmiendas que se presentan al proyecto, aunque tengan como efecto un incremento del gasto, suponen, en -- sí, enmienda a una medida general, y no a una consignación.

En tercer lugar, puede ocurrir que las medidas adoptadas -- que, presuntamente incrementan gasto o disminuyen ingreso, no suponen

gan efectivamente esa variación en los términos del Presupuesto. — Ello es de más fácil apreciación en relación con la disminución de ingresos.

La modificación de una Ley tributaria no puede garantizar un aumento o disminución en las cantidades a recaudar (que es lo — que significa disminución de ingresos), por el hecho de que se incrementa o disminuya la presión fiscal, se eleven los tipos, se — adopte un menos amplio criterio selectivo de hechos imponibles, etc. porque puede suponer una modificación en la demanda de servicios, — disminución del fraude, etc., con lo que la medida destinada a disminuir ingresos aparentemente, supone, en realidad, un aumento de — los mismos.

Finalmente, y como consecuencia de estas causas, cabe afirmar que el único método exacto de comprobación de lo que supone aumento de gasto puede constituirlo la consignación del crédito correspondiente en el Presupuesto, a cuya comparación deberá acudir siempre para conocer el alcance del derecho de enmienda.

3º - El Parlamento ve limitadas sus facultades de enmienda implicatorias de aumentos de gastos o disminución de ingresos, lo — que hace difícil y menos amplia su tarea analizadora de la política presupuestaria del Gobierno.

No obstante, existen razones fundamentales que han hecho — que universalmente se propenda a disminuir las facultades que, al — respecto, guarda el Parlamento.

Junto a razones de tipo técnico existen fuertes razones de tipo político que no pueden olvidarse.

En realidad, más que cualquier otro tipo de argumento, pesa la interpretación del principio de separación de poderes y fun-

ciones, que, va directamente enlazada con la estructura política — del Estado.

Por ello, la formulación de estos aumentos de gastos va ligada al principio de que la determinación del gasto público comporta una fijación de un criterio político. El límite interpretativo — que, en cada país, se haya dado a la separación de funciones, y a la unidad de poderes, nos dará la clave del alcance de un posible control parlamentario sobre la política presupuestaria.

Dejando de lado esta cuestión que obligaría al análisis de un tema mucho más amplio y general, existen razones de oportunidad y alcance técnico que postula esta limitación al conocimiento parlamentario de las Leyes económicas y, en particular, del Presupuesto.

El Parlamento actual carece, por su composición y funcionamiento, de la posibilidad de conocer con precisión, al menos relativa, el estado de gastos y de ingresos y sus modificaciones. Las dificultades que su conocimiento tiene, por la falta de un directo contacto con el tema, se suman a las posibles faltas de preparación e información para trabar un competente contacto con una materia, — dominada por una técnica especializada únicamente.

Por otra parte, el Parlamento carece del tiempo y los medios necesarios para el conocimiento preciso de las cuestiones financieras.

La brevedad (relativa, al menos) de los plazos de estudio de los proyectos, y el sometimiento del derecho de enmienda a unos plazos preclusivos provoca la imposibilidad de tratar con profundidad una serie de problemas.

Sin embargo, estos aspectos técnicos que han aconsejado a la casi generalidad de los países abandonar el dominio del Presu-

puesto al Gobierno, tal vez, no hayan sido tan decisivas como otras razones estructurales y de contenido más profundo que se han argüido en buen número de ocasiones.

La técnica del mandato parlamentario durante largo tiempo ha ido unida al principio imperativo, dominado por el criterio contractual del mandato civil, y la técnica de la concesión de poder. Su mayor autonomía hacia un principio de mandato representativo, — con desligamiento de los poderes de los electores, no ha hecho, sin embargo, a los Gobiernos olvidar los peligros de la concesión de poderes a los mandatarios, y de la defensa por éstos de los intereses de los representantes (81). La facilidad demagógica, incluso, de proponer aumentos de gastos, no ha sido olvidada en el momento de instrumentar la cuasi-intangibilidad parlamentaria de presupuestos y leyes económicas (82).

Consecuencia inmediata de esto ha sido la creación de situaciones, con frecuencia difíciles, que deriva de las enmiendas — parlamentarias.

La parcelación de los problemas y su desconocimiento global colocaban a la Hacienda, en ocasiones, en difíciles situaciones de liquidez, o provocaban inflaciones continuadas e incrementos de presión fiscal, para hacer frente con éxitos recaudatorios a los mayores gastos producidos y aprobados.

4º — El tema debe concretarse en la exposición de algunos problemas planteados en el derecho comparado.

La Unión Interparlamentaria realiza un esquema que como panorama general es interesante conocer.

El tema debe concretarse en la exposición de algunos problemas planteados en el derecho comparado.

1 -Existen países en los que no existe limitación al derecho de enmienda, aunque de su contenido se derive un incremento de los gastos públicos.

Así, Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia, Bélgica, Luxemburgo, Austria y Suiza. (83)

2 -En otros países las limitaciones afectan tanto a los aumentos como a las disminuciones de gastos.

Cabe citar el caso de Inglaterra, Irlanda, India, Ceilán.

3 -En la mayoría de los países continentales todas las restricciones juegan en función al tema de incremento de gastos. Así ocurre en Francia, España, por ejemplo.

4 -Finalmente, Alemania, Italia y Japón conocen un sistema de restricciones con finalidades de equilibrio. - (84)

Este panorama informativo de la Unión Interparlamentaria, podemos reducirlo, como hace Duverger, con la mayor sencillez, a dos afirmaciones.

Primera.- En Gran Bretaña desde comienzos del Siglo XVIII, hay ausencia de iniciativa parlamentaria.

Segunda.- En Francia, dicha iniciativa está suprimida. - (85).

Deben destacarse singularmente algunos sistemas.

En Italia, el art. 81 de la Constitución prohíbe la formalización de enmiendas que incrementen gastos si no van acompañadas de una propuesta compensatoria de incremento subsiguiente de los ingre-

sos necesarios para cubrir el mayor gasto que se propone. La doctrina (86), se ha manifestado en el sentido de que hubiera sido más lógico dejar pura y simplemente, en manos del Gobierno toda la iniciativa y responsabilidad del gasto.

En Inglaterra el principio dominante es que no se acepten las modificaciones parlamentarias del estado de gastos. Tres Standing Orders de los Comunes regulan el tema: las 63, 64 y 65, de fecha, 11 de Junio de 1.713, y 29 de marzo de 1.707, y 25 de marzo de 1.715. (87).

La 63 expresa el principio con absoluta claridad: "this House will receive no petition for any sum relating to public service or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the Consolidated Fund or out of money to be provided by Parliament, unless recommended from the Crown".

La 64, abre, sin embargo, procesalmente, un camino indicado al final de la 63. No se aceptarán proposiciones de compromiso de gastos "but in a Committee of the whole House". (88)

Nuestra atención debe centrarse fundamentalmente en el derecho francés, cuya influencia sobre el nuestro ha sido siempre notoria y cuya regulación sobre el tema ha evolucionado últimamente, y tiene una formulación constitucional.

Prescindiendo de antecedentes históricos, la Constitución - de 27-10-1946, en su art. 14, declaraba que no podían recibirse por la Cámara proposiciones de Ley que tuvieran como consecuencia una -- disminución de ingresos o creación de gastos públicos.

Esta limitación, dirigida a los miembros del Consejo de la República, no era tan rígida para los de la Asamblea Nacional, en la -- que el alcance de la prohibición se refería únicamente al término --

de estudio del Presupuesto y leyes modificativas (art. 17) (89).

Esta amplitud de poderes para la Asamblea Nacional necesitó recortarse incluso por la misma Asamblea, cuyo Reglamento instituyó un límite de cierta rigidez (art. 68) a la proposición de artículos adicionales a los proyectos.

El Decreto de 19-6-1956, que estableció el modo de presentación del Presupuesto del Estado recoge (art. 58) la prohibición contenida en el texto constitucional, y la reglamentaria referida a los artículos adicionales, aumentando su rigidez de modo notable.

Así se dice que ninguna enmienda puede presentarse al Presupuesto, Leyes de Créditos extraordinarios y suplementarios, salvo — que tiendan a suprimir o reducir efectivamente un gasto, crear o incrementar un ingreso, o asegurar el control de los gastos públicos. (90).

La Constitución de la Quinta República, de 4-10-1958, suprime pura y simplemente todo derecho de los parlamentarios a disminuir ingresos o aumentar gastos públicos.

Su art. 40 dispone: "Las proposiciones y enmiendas formuladas por miembros del Parlamento no son transmisibles cuando su adopción tuviera como consecuencias una disminución de ingresos públicos o la agravación de una carga pública".

Finalmente, la Ordenanza de 2-1-1959 (art. 42) contiene la misma extensión de prohibiciones que recogía el Decreto de 1.956.

Este artículo corta toda posible acción directa de los parlamentarios sobre el proyecto de Ley financiero, llegando en opinión de Amselek, más lejos aún que el art. 40 de la Constitución. (91)

El sistema francés mantiene un criterio, como se deduce de la lectura de la Constitución, rígido. Algún autor (92) entiende, no

obstante que es una norma manejable por la Cámara, y que ésta sólo - negará la tramitación de la enmienda cuando sea evidente el aumento de los gastos que propone, y no cuando pudiera, sin más, deducirse - indirectamente de su contenido.

El mecanismo procesal de la no recepción de la enmienda es, por otra parte, tan amplio, que no deja lugar a duda sobre la rigidez con que se aplique el principio y, pese a la opinión de Otteret, el escaso margen de interpretación que la Constitución y la Ordenanza de 1.959 dejan, tanto el Gobierno, como la Comisión de Finanzas, o - cualquier Diputado pueden denunciar la existencia de un incremento - de gasto propuesto en una enmienda. (93)

Por lo demás, los términos del art. 40 se han interpretado precisamente por la Cámara con sentido restrictivo. (94) :

- 1 - Se refiere tanto a aumento de gastos como a disminución de ingresos.
- 2 - Tiene carácter imperativo y se aplica también a las proposiciones compensadas con propuesta de nuevos - ingresos. (95)
- 3 - Es general, y se aplica al Presupuesto General del - Estado, Presupuestos anejos, cuentas especiales del tesoro, y afectaciones especiales.
- 4 - Se aplica no solo a las leyes presupuestarias sino a todas aquellas que pudieran implicar aumento de gastos.
- 5 - Se aplica no solo a gastos del Estado, sino de las - Corporaciones locales y Seguridad Social.

5º - El derecho español

Arrancando simplemente de la Ley de Cortes, la evolución - del derecho español en este periodo se muestra paradógica.

Por una parte, la formulación de los derechos parlamentarios alcanza mayor plasticidad desde la Ley Orgánica del Estado, y se eleva a rango constitucional.

Por el contrario, su desarrollo parlamentario permite, en - su funcionamiento, una limitada capacidad de enmienda, por la difícil vía de las compensaciones, que casi supone un retroceso respecto al derecho anterior.

La Ley de Cortes se limitó a expresar un principio de determinación de competencias, marcando la necesidad de que el Pleno aprobara los Presupuestos ordinarios y extraordinarios (art. 10 a).

El Reglamento de las Cortes, aprobado por Ley de 26-7-1957, disponía en su art. 59 (96)

"1.- Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución - de los ingresos.

2.- Toda proposición de Ley o enmienda a un proyecto o proposición que entrañe aumento de gasto o disminución de ingresos necesitará la conformidad del Gobierno para ser tramitado."

La Ley Orgánica del Estado elevó el problema a rango constitucional, como se había hecho en Francia.

Tras establecer (art. 54.1) la competencia de las Cortes ampliamente: A las Cortes corresponde la aprobación, enmienda o devolución

ción de los Presupuestos; recogió (art. 54.2) el tenor literal del Reglamento de la Cámara, haciendo desaparecer la separación de párrafos que en dicho Reglamento se contenía.

El texto del Reglamento se interpretaba de modo vario. Para García Añoveros, el párrafo 2 se refería a las enmiendas a la Ley de Presupuestos, mientras que el primero vedaba a las Cortes toda posible enmienda futura "aprobados los Presupuestos", que supusiera aumento de gastos o disminución de ingresos. (97)

Traga por el contrario (98), y con él Yuste, entendieron — que el art. 59.1, "a sensu contrario" dejaba absoluta libertad a las Cortes para modificar el proyecto de Presupuestos Generales. (99)

En el mismo sentido, el autor últimamente citado, entendía que el art. 54 de la Ley Orgánica aclaraba el problema, pues, al desaparecer la división de párrafos, era obvio que las limitaciones sólo podían jugar "aprobados los Presupuestos".

La reforma del Reglamento (Ley de 22-7-67) para adaptarlo a la Ley Orgánica completa el panorama dando un giro de 180 grados a todo este tipo de interpretaciones.

Se dedican dos artículos al tema, el 59 y el 60. -

El 59.1 se limita a recoger la declaración de competencia - (derecho general de enmienda) formulada en el art. 54.1 de la Ley Orgánica.

El 59.2 se dedica a las enmiendas a la Ley de Presupuestos que supongan aumento de crédito. Sólo se admitirán si, firmadas por 25 procuradores, proponen una baja de igual cuantía en otro concepto de la misma sección y capítulo.

El 59.3, se refiere a las enmiendas a la Ley de Presupuesto que supongan minoración de ingresos, que deberán contar con la con-

formidad del Gobierno para su tramitación.

Por su parte, el art. 60 contempla la situación de las enmiendas una vez aprobados los Presupuestos, disponiéndose que el Gobierno decidirá o no su toma en consideración, tanto supongan aumento de gasto como disminución de ingresos.

Dado que en este apartado el problema que se examina es, en general, el del aumento de gastos, vamos a referirnos al art. 60, dejando para más adelante los problemas que plantea el art. 59.

El artículo 60 se desenvuelve en los términos que le marca el art. 54 de la Ley Orgánica del Estado, siguiendo los pasos mantenidos ya con anterioridad por el Reglamento de 1.957.

Todo el artículo considera una situación "aprobados los Presupuestos", o sea, en base a la existencia de las consignaciones presupuestarias, lo que es otro argumento en favor de la interpretación de que el aumento de gastos lo es en relación al Presupuesto aprobado. (100)

En tal situación el Gobierno se reserva el libre ejercicio de la iniciativa que suponga alteración del estado aprobado en los Presupuestos, ya se resuelva la modificación por directa votación de una Ley presupuestaria (art. 41 de la LAC), o de una Ley no presupuestaria, que determina obligaciones nuevas del Estado. (art. 32 LAC)

A la Cámara queda atribuido un poder limitado, al respecto, pudiéndose presentar proposiciones de Ley o enmiendas que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos, sólo que sometidas a un posterior control.

No ocurre como en Francia que el control realizado es previo (la enmienda no se recibe) sino que se somete a una aprobación posterior.

El procedimiento que se deriva del art. 60 contiene las siguientes fases:

- 1 - La enmienda se recibe por la Ponencia, sin necesidad de que concurren requisitos especiales, sino los generales que contiene el art. 36 del Reglamento.
- 2 - La Ponencia examina las enmiendas que suponen aumento de gastos o disminución de ingresos respecto el Presupuesto e informa sobre las mismas, remitiéndolas a la Presidencia de las Cortes.
- 3 - La Presidencia de las Cortes remite la enmienda al Gobierno.
- 4 - El Gobierno, en el plazo de un mes, responde motivadamente sobre la procedencia o no de tramitar la enmienda, siendo positivo el silencio, caso de — transcurrir dicho plazo.

Según el Reglamento de 1.943 el silencio era negativo, porque se necesitaba "previa autorización" - del Gobierno (art. 32) no estableciéndose efectos del silencio.

- 5 - Recibida la respuesta del Gobierno, si es negativa, la enmienda no se tramita dando lectura en la Comisión a la misma y la respuesta del Gobierno.

Por el contrario, si la respuesta del Gobierno no se produce, o es favorable a la tramitación de la enmienda, ésta se estudia y analiza, como si no supusiera aumento de gastos, sin que jueguen aquí los problemas de compensación a que se refiere el art.

o') La proposición de Ley que implica aumento de gastos o disminución de ingresos.

Parcialmente ya se ha hecho referencia a su tratamiento - así como a su problemática general.

Unicamente, en especial, debe recordarse que dicha proposición de Ley queda sometida al examen preceptivo de la Comisión Permanente (art. 55.2), además del del Gobierno (art. 60) por supo por aumento de gastos.

El examen de la Comisión Permanente debe ser previo al — del Gobierno, aunque nada dice el Reglamento.

Es de observar que en este supuesto, el art. 60, de redacción bien poco precisa, no puede aplicarse, pues no existe Ponencia alguna encargada del estudio de la proposición. El art. 60, en su aspecto procedimental no regula las proposiciones que aumentan gastos.

Finalmente, existe un caso especial, y es aquél en que la proposición de Ley surge de una Comisión Legislativa, y no es obra individual de procuradores, A ellas se refiere el art. 53 del Reglamento que instrumenta un doble examen de las mismas por la Comisión. el que produce la proposición y su debate previa propuesta — debidamente inscrita en el Orden del día.

En éstos casos no es preceptivo el Dictamen de la Comisión Permanente (art. 55.2), pero si el del Gobierno por los aumentos de gastos o disminuciones de ingresos, que habrá de producirse después que la Comisión haya debatido la proposición (art. 53), y antes de que se encargue su estudio a una Comisión ordinaria o especial — (art. 56)

d') La proposición o enmienda que tiende a disminuir gastos.

Al igual que preocupa el posible aumento de gastos, ni el derecho parlamentario ni el presupuestario se ocupa de las disminuciones de gastos. (101)

Sin embargo, puede ser inmenso el poder del Parlamento -- disminuyendo gastos públicos, ya que de la cuantía de la dotación de un servicio puede resultar la eficacia de éste, la posibilidad de ejercicio de sus funciones,.....

Ahora bien, aún así, el Parlamento conoce límites estrechos a esta posibilidad de control, ya que queda reducida a ciertos conceptos por la intangibilidad de algunos créditos presupuestarios, (102).

b - La iniciativa en materia presupuestaria.

Debe analizarse, al igual que en el apartado anterior, -- tando los aspectos que se refieren a la posibilidad de ejercicio -- de una verdadera iniciativa (proposición de Ley de Presupuestos) -- (103), como a las simples expresiones de un poder de decisión en materia de presupuestos (ejercicio de una competencia), que se manifiesta en el examen parlamentario, y cuyo principal reflejo más característico es la formulación de enmiendas.

El tema, en parte, queda ya presentado anteriormente, al haberse tratado de los aumentos de gastos y disminuciones de ingresos, por lo que aquí se hará exclusiva referencia a aquellos aspectos más concretos que puedan plantearse con motivo de la aprobación de las Leyes presupuestarias.

Ha sido, otra vez, la doctrina francesa, quien ha expuesto de modo panorámico las restricciones del Parlamento en este punto - (104).

Anselek destaca tres que afectan a nuestro tema (105):

- 1 - Limitación en la iniciativa (no proponer aumento de gastos o disminución de ingresos).
- 2 - Limitación en el contenido (no proponer medidas - ajenas al Presupuesto).
- 3 - Exclusión de las iniciativas de afectación de ingresos.

Lesguillons pone de relieve, por su parte, con mayor agudeza, otros tres aspectos (106).

- 1 - La Cámara no conoce un proyecto completo sino simplificado.
- 2 - No puede alterar el volumen de gastos.
- 3 - Su actuación se somete a un plazo preclusivo.

En la línea marcada por estos autores debe moverse la exposición del tema.

a') La enmienda a la Ley de Presupuestos.

El proyecto de Ley de Presupuestos, al igual que cualquier otro proyecto de Ley sometido a la aprobación de una Cámara, es susceptible de ser enmendado por el órgano que lo examina.

Ahora bien, por una parte la especial transcendencia del - proyecto de Ley, su complejidad técnica, los efectos administrativos y financieros que se seguirían de una modificación de estructu-

ras presupuestarias, y la misma presentación del proyecto, imponen al tema unas características peculiares, que es de interés destacar:

1 - Limitaciones formales al derecho de enmienda. En primer lugar, la esencia del examen parlamentario de los Presupuestos radica en la periodicidad. El hecho, o mejor, la institución de la aprobación anual de los Presupuestos supone junto a la garantía del control público del gasto, la existencia de unos plazos de brevedad al menos, relativa, para evitar que la Cámara transcurra un año de trabajo en el examen de la Ley de Presupuestos.

De ahí nace una primera limitación, fundamental, al examen parlamentario. La Cámara goza de poco tiempo para examinar un proyecto de técnica tan compleja y especializada como el de Presupuestos (107).

La brevedad del examen viene ~~ya~~ también impuesta por la necesidad de que quede aprobado el programa económico anual el 31 de Diciembre (108).

De aquí nace otro importante límite a la Cámara. Casi todos los países prevén la existencia de doceavas, como medio extraordinario de funcionar (109), en los primeros meses del año, cuando el Presupuesto no hubiera podido aprobarse antes de la fecha fijada para el comienzo del año financiero (110).

Sin embargo, algún país conoce una limitación legal para la Cámara en este sentido, estableciéndose plazos preclusivos para la aprobación parlamentaria del Presupuesto, y previendo que si en fecha límite, la Cámara no ha llegado a un acuerdo sobre el mismo, se pondrá en funcionamiento el proyecto por Ordenanza.

Así, en Francia, el art. 47 de la Constitución, tras establecer la competencia del Parlamento para aprobar la Ley Financiera del año, dispone que " Si el Parlamento no se pronuncia en un plazo de setenta días, (desde el depósito del proyecto) las disposiciones del proyecto pueden promulgarse por Ordenanza." (111)

Otras limitaciones de tipo formal al derecho de enmienda, a la Ley de Presupuestos, vienen establecidas por el mismo modo de presentación de las enmiendas.

A veces se exige una especial formalidad, requisitos de mayor número de firmas.

En otras ocasiones, la limitación se debe a que la enmienda, debe contener una doble proposición.

Por una parte, propuesta de suprimir una partida, o crearla, disminuirla o incrementarla, etc.. (112)

Por otra, propuesta constructiva, tendente a defender a toda costa, el equilibrio del Presupuesto, exigiéndose así que se proponga una rebaja relativa al aumento que constituye el objeto de la enmienda, o, como en derecho japonés, que se señalen los recursos que pueden servir para cubrir tales aumentos. etc.

Talice, nos pone de manifiesto, por fin, otra limitación, de muy sutil formulación, aunque de muy largo alcance, que hace referencia al orden de prioridad de los elementos del Presupuesto en su examen por la Cámara. (113)

Como consecuencia de ese orden prioritario, la Cámara procede a la aprobación sucesiva de cada uno de los elementos del Presupuesto (exposición, autorizaciones, cifra total, secciones y capítulos, ingresos, cuadro resumen), con lo cual si la libre deter-

minación del primer elemento por la Cámara es posible, no ocurre — así con los siguientes que vienen determinados, en gran medida, — por el primero. Así ^{si} se procede al comienzo a declarar aprobado el Presupuesto, o el Estado de ingresos, etc., se presume ya la aprobación, al menos global, de las diferentes secciones.

2 - Limitaciones funcionales.

Salvadas las objeciones de forma, que suponen, en la mayoría de los casos, incluso, cuestiones de fondo, existen otras limitaciones más generales, que afectan a grandes bloques dentro del Presupuesto, y que cierran paso a un examen más pormenorizado de la Cámara, o a la imposible crítica de algunos aspectos.

El enunciado de estas limitaciones es mucho más amplio — que el que simplemente pudiera deducirse de su planteamiento sistemático, al tratar de las enmiendas, pues pone de manifiesto caracteres transcendentales del concepto del Presupuesto y del significado y naturaleza de su estudio parlamentario.

Ya se analizó con anterioridad el origen de las obligaciones exigibles del Estado y la competencia para su contracción.

Allí se vió, cómo algunos de los capítulos del Presupuesto venían a suponer la simple transcripción de un esquema orgánico de la Administración, sin que el Presupuesto creara la obligación, limitándose simplemente a consignar las cantidades necesarias para efectuar una cobertura del servicio.

Sin perjuicio de matizar la afirmación, puede adelantarse que toda esta zona del Presupuesto no puede ser objeto de enmienda por la Cámara, y ello por varias razones. (114)

En primer lugar, porque el Presupuesto, como principio ge

neral, es una expresión de obligaciones, más que una fuente de las mismas.

El Presupuesto, como consecuencia, no debe ser lugar en que se establezcan normas orgánicas, se alteren competencias, se reorganicen servicios (115), disponiéndose en algunas legislaciones, como la misma Ley española, que el Presupuesto no puede contener prescripciones contrarias a las Leyes, ni modificar aspectos en ellas contenidas (116).

En muchos países, incluso, se ha llegado a establecer, en base al criterio británico, un Presupuesto de servicios, cuya intangibilidad es casi total, ya que se limita a dar cumplimiento a las Leyes creadoras y reguladoras de las mismas.

Además, el contenido mismo de estos servicios, viene determinado por otras normas que no deben alterar los Presupuestos, Así las tarifas de los servicios, las leyes de plantillas, las normas reguladoras de las retribuciones de los funcionarios, etc...

Junto a esta limitación transcendente, y muy ligada a ella, debe ponerse de manifiesto otro límite, derivado del mismo funcionamiento del Presupuesto, y que tiende en ésta ocasión, a asegurar y defender al principio del equilibrio.

Puede contemplarse desde dos puntos de vista. La Cámara al conocer la Letra relativa a los gastos del Estado, procede a examinar los gastos que son limitados, frente aquellos otros cuya cuantía se fija con un simple criterio estimativo.

Los primeros han venido determinados en el proyecto, o bien por una norma previa (una Ley que fija las retribuciones de los funcionarios), o bien por una simple continuidad en las consig

naciones de ejercicios anteriores, según hubiera resultado de acertada la estimación que en los mismos se realizó.

En cualquier caso, ello depende de datos o justificar, que, en ningún caso, la Cámara conoce ni examina en ocasión de la aprobación de los Presupuestos Generales, sin olvidar, por otra parte, — que, en gran manera, las consignaciones que se realizan se encuentran en función de un nivel recaudatorio presunto.

Precisamente este punto constituye la otra cara o faceta — del problema. El examen por la Cámara del estado de ingresos se realiza con desconocimiento de las posibilidades reales de exacción que cada figura impositiva proporciona a los órganos recaudadores. Por eso se aprueba o desaprueba el bloque, puesto que, aprobados los — créditos, y para mantener un equilibrio financiero, no pueden des-
nivejarse las previsiones de ingresos.

3 — El problema en el derecho comparado tiene menos interés que el generalmente planteado en los supuestos de aumento de — gastos, cabiendo reproducir casi por completo los datos y notas — allí recogidos.

Sin embargo, interesa recordar un dato de general interés, que atañe a la estructura política de la Cámara y su significado.

Al se la Ley de Presupuestos Ley clave del año, base del — funcionamiento de los servicios y de la acción política de un Gobierno, puede ser preciosa piedra de toque que revele el significado de la Cámara en el funcionamiento político del país.

La composición global del Parlamento, el sistema elegido — para discutir los Presupuestos, y el régimen de partidos instaurados serán las claves que nos proporcionen los elementos para enjuiciar esta situación.

Un régimen de bipartidismo en que la disciplina del partido sea algo rígida, asegurará en la práctica la intangibilidad del proyecto de Presupuesto. El partido mayoritario defenderá así la - continuidad del Gobierno que apoya.

Por el contrario, un sistema pluripartidista, o un sistema sin partidos, pero estructurado en base a la existencia plúvima de grupos de presión, permitirá un mayor y más ágil juego de la Cámara, y ampliará su acción sobre el Presupuesto.

Sin querer de modo alguno adentrarnos en el tema, que linda con materias de otras disciplinas, no puede, sin embargo, cerrarse el párrafo, sin recordar que la Ley de Presupuestos ha sido siempre centro de debates políticos generales, y que de ella pueden deducirse las más diversas y varias situaciones de orden político, pudiendo finalizar el debate en la formulación de una censura o en una disolución anticipada y, significando su aprobación - una moción de confianza al Gobierno.

4 - El derecho español.

Si puede estudiarse con más detalle el derecho español es porque se diferencia la regulación de las enmiendas que implican - aumento de gastos, en general, de aquellas específicas que se presentan al proyecto de Ley de Presupuestos.

El problema se presentó, en su generalidad, al tratar de las enmiendas que suponen aumento de gastos, por lo que, prescindiendo de la evolución del derecho español hasta 1.967, para la - cual nos remitimos a lo allí dicho, vamos a hacer únicamente referencia al derecho vigente.

La Ley Orgánica del Estado se limita a decir en su art. - 54, que a las Cortes corresponde enmendar los Presupuestos.

Sin mayor indicación, ni base constitucional, el Reglamento de la Cámara autolimita el contenido de la función parlamentaria de enmienda, dedicando al tema los párrafos 2º y 3º del artículo 59, que tienen para nuestro tema un interés fundamental.

El 59.2 plantea, en el concreto ámbito del Presupuesto, - el tema de las enmiendas que proponen un incremento de los gastos - públicos.

El 59.3, en el mismo marco, el de las que proponen una disminución en los ingresos a percibir por el Estado. Para éstos no se instrumenta un régimen especial respecto al de las enmiendas que - con igual finalidad se proponen" aprobados los Presupuestos", por - lo que se aplica el art. 60 del Reglamento, y cabe dar por reproducidos los razonamientos que en torno al mismo se contienen con anterioridad.

Interesa, por ello, sólo analizar aquí el párrafo segundo del precepto reglamentario.

El art. 59.2 responde al exacto esquema de la que podría - llamarse " enmienda constructiva", realizadora de una compensación y su finalidad es pura y simplemente evitar que se produzca un desequilibrio presupuestario y que la alteración de los presupuestos no pueda suponer traspaso de créditos entre secciones y capítulos, asegurándose así la intangibilidad del proyecto en los totales consignados en cada parcela de las clasificaciones orgánica y funcional.

Por otra parte, la norma contenida en el Reglamento de la Cámara asegura que esos totales no podrán ser alterados sin la previa aprobación del Gobierno, como se deduce del juego "a contrario sensu"

del art. 59.2 y 60.1.

Finalmente, evita, en tercer lugar, que las propuestas in dependientes alteran el estado general de gastos, ya que han de — unirse siempre propuestas de disminución de gastos correlativa.

La imperfección de éste precepto, al que, tal vez, quepa achacar varios defectos, es consecuencia de la extraordinaria difi cultad de conjugar un sistema de enmiendas a los Presupuestos en — el seno de un régimen político en que la Cámara no responsabiliza al Gobierno formalmente, ni el ejecutivo guarda frente al Parlamen- to el freno final de una amenaza de disolución anticipada.

Si se tiene en cuenta, y ello es primordial, éste aspec- to, tal vez los defectos del precepto no sean tantos, y se piense, por el contrario, que en el esquema de relación orgánica existente es hábil el procedimiento establecido.

No obstante, el art. 59.2 requiere cierta meditación, en busca de una interpretación que no tenga efectos contradictorios.

El artículo 59.2 se refiere, para comenzar, a los requisi tos que debe reunir una enmienda a la Ley de Presupuestos para ser admitida a trámite.

Por el contrario, el art. 59.3 nos aclara que las enmien- das que no reúnan tales requisitos, no es que sean rechazadas, sino que necesitan la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Existen, pues, dos supuestos que es forzoso analizar por separado.

El art. 59.2 crea un sistema que permite que las pequeñas variaciones en el estado de créditos que el proyecto presente pue- dan aprobarse por el Parlamento, sin necesidad de una intervención

gubernamental.

Los obstáculos formales que se producen son tres:

- 1º - Las enmiendas deben ir firmadas por 25 procuradores.
- 2º - Su cuerpo debe proponer una baja de igual cuantía al alza que se propone, siendo sus conceptos afectados de las mismas sección y capítulo.
- 3º - La aprobación de la enmienda requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión de Presupuestos, cualquiera que sea el número de asistentes a la sesión.

Por el contrario, el art. 59.3 parece abrir paradójicamente, otras vías.

Se prevé el supuesto en que la enmienda presentada carezca de los requisitos formales exigidos.

La Ley sólo contempla un caso, que es el de las enmiendas que proponiendo una baja paralela, no tienen 25 firmas de presentación. En tal caso necesitan la conformidad del Gobierno para su tramitación, pero una vez obtenida tal conformidad, no requieren para su aprobación una mayoría cualificada, sino la ordinaria que se exige para adoptar acuerdos por la Comisión.

La autorización gubernamental exime de la rigidez parlamentaria.

Por el contrario, el Reglamento no hace alusión ninguna al supuesto de que la enmienda se presente con número de firmas insuficiente, pero sin proponer baja en la misma sección y capítulo, o con defecto de los dos requisitos.

Una primera interpretación, "a sensu contrario", del art. 59.2 parece inclinarnos a pensar que si los requisitos exigidos lo son para admitir a trámite, y solo se hace salvedad del número de firmas (art. 59.3), será que la falta de formulación de baja, por sí, o juntamente con el defecto de firmas, provoca la inadmisibilidad a trámite de la enmienda.

En mi criterio, esta interpretación gramatical del precepto debe rechazarse por conducir a conclusiones incongruentes.

Si contemplamos conjuntamente los arts. 59 y 60, se observa que si el Gobierno se reserva, en todo caso, la aprobación de las alteraciones de gastos "aprobados los Presupuestos" para mantener la integridad y rigidez de los mismos, en el supuesto de la Ley de Presupuestos concede a la Cámara mayor autonomía, no interviniendo el Gobierno, sino cuando la falta de formalidad de las enmiendas no asegure voluntad mayoritaria en su formulación.

Ahora bien, si esto es así, volviendo al revés el argumento, no parece lógico que la norma más onerosa (art. 60) conceda a los parlamentarios de derecho enmendar sin proponer bajas, o proponiendo bajas en otros capítulos o secciones, quedando supeditada la admisión de la enmienda al criterio gubernamental, mientras que la norma más favorable (art. 59), parece indicar que la enmienda que propone alzas incompensadas ni siquiera se admite a trámite.

Parece más lógico pensar, y la argumentación es perfectamente válida, que la norma más favorable y especial (art. 59.2) no es excluyente sino que se integra en el esquema más general (art. 60).

Consecuencia de esta interpretación sería:

- 1º - Las enmiendas con 25 firmas que proponen un alza compensada pueden informarse por la ponencia, y admitirse por la mayoría absoluta de la Comisión.
- 2º - Las enmiendas con menos de 25 firmas que proponen un alza compensada deben ser aprobadas por el Gobierno para ser estudiadas en la Cámara.
- 3º - Las enmiendas que proponen un alza no compensada, o compensada en distinta sección o capítulo con independencia de que tengan más o menos de 25 firmas, necesitan la conformidad del Gobierno, para su ulterior tramitación parlamentaria. Si el Gobierno dá su conformidad, en los casos segundo y tercero, no se necesita la mayoría absoluta de los miembros que componen la Comisión de Presupuestos para la aprobación, en su caso, de la enmienda.

b') Proposiciones de Ley de Presupuestos.

El mero enunciado del epígrafe supone ya una toma de posición respecto al problema.

El tema indirectamente se ha aludido al tratar de la iniciativa gubernamental, y será objeto de nueva atención al tratar de la devolución del Presupuesto.

No obstante, por razones sistemáticas, interesa hacer — aquí algunas consideraciones.

En el panorama del derecho comparado no aparecen Constituciones y Reglamentos de las Cámaras en que se niegue, en términos generales, al Parlamento el derecho de iniciativa o de proposición de Leyes.

Del mismo modo con unanimidad, las Constituciones y Reglamentos citados, reservan, por razones aludidas ya de orden técnico y político, al Gobierno el monopolio de iniciativa de los presupuestos. (117)

En derecho español el tema quedaba sobradamente claro en la Ley de Administración y Contabilidad, donde se establece, (art. 34) un procedimiento de presentación de Presupuestos.

A nivel constitucional (art. 54 LOE) y a nivel ordinario (art. 59.1 del Reglamento de Las Cortes), se ha dispuesto el monopolio de iniciativa gubernamental.

Sin lugar a duda, se deslindan competencias.

"Corresponde al Gobierno acordar la redacción del proyecto de Ley de Presupuestos generales del Estado, y a las Cortes su aprobación, enmienda o devolución.

●') Aplicación al caso de los Presupuestos rectificativos.

Tampoco se trata aquí sino de completar, a efectos sistemáticos, la exposición, haciendo una remisión general sobre el tema a un estudio anteriormente dedicado al mismo (118).

En líneas generales, las enmiendas que puedan provocar los proyectos de Leyes de suplementos de créditos, créditos extraordinarios u otros presupuestos rectificativos han de acogerse a la fórmula que el art. 60 recoge para las enmiendas que suponen aumento de gastos o disminución de ingresos, "aprobados los Presupuestos generales". (119)

Algún problema más particular puede presentar la posibilidad de ejercer una iniciativa en la materia, proponiendo la concesión de un crédito nuevo, o la implantación de uno existente.

El tema guarda íntima relación con el de las obligaciones exigibles del Estado.

Indirectamente es obvio que las Cortes puedan efectuar, — formalmente mediante la aprobación de una Ley, una propuesta de — concesión de crédito, más aún, la Ley puede contener un mandato al Gobierno para que instrumente los medios económicos necesarios para hacer frente a las obligaciones creadas.

Ningún otro modo de expresión de la Cámara impondrá el — efecto de crear una obligación exigible del Estado. (120).

Ahora bien, éstos supuestos son, en definitiva, diferentes a los que supone la presentación de un proyecto de Ley de concesión de un crédito.

En puridad, el tema no se aborda legalmente, ni en pro — ni en contra, por lo que entendemos que es posible ejercer la iniciativa parlamentaria en materia de créditos, aunque quede sometida a las mismas reglas de control que las enmiendas que proponen nuevos gastos.

Un caso particular, aunque algo alejado, ya de esta línea argumental, es que la Cámara propusiera un incremento de su propia dotación presupuestaria (121).

Conocido es que la autonomía financiera de las Cámaras — lleva a que ^{en} los Presupuestos generales del Estado se libre en firme, en bloque y sin justificar, la cantidad que la Cámara solicita para su funcionamiento (122).

Ahora bien, en derecho español, por el contrario, no se contiene prevención ninguna para el supuesto de que la Cámara requiera un suplemento de crédito o un crédito extraordinario para satisfacer sus necesidades -

Por ello, habrá de someterse a la petición formal, previa del art. 41 de la Ley de Administración y Contabilidad, con lo que su actividad no es una iniciativa legal, sino un modo de dar por iniciado un expediente administrativo, siendo presentado el proyecto de Ley por el Gobierno y examinado por la Comisión de Presupuestos.

3 - La aprobación del Presupuesto.

A la Cámara, por vocación histórica, y por aserto constitucional, corresponde la aprobación periódica del Presupuesto: Es tema central en la doctrina financiera hasta el punto de que suele constituir el eje sobre el que giran numerosos estudios en torno al Presupuesto, tanto clásicos (123) como modernos (124).

Por otra parte, la especialidad que su examen parlamentario presenta respecto a las Leyes ordinarias provocan también una atención particular sobre el tema por parte de los tratadistas del derecho político, y más concretamente de su rama parlamentaria. (125)

Esta causa justifica y exime de un tratamiento exhaustivo de los problemas parlamentarios, limitándonos a marcar las líneas precisas para seguir el hilo general de la obra.

a - Introducción.

La necesidad de una colaboración de poderes en ^{la}lucha de fuerzas políticas puede hacer del examen y aprobación del Presupues

to un precioso instrumento de equilibrio constitucional (126).

El Presupuesto se aprueba por una Ley, y, como tal, su ropaje jurídico ha de concederle el Parlamento convirtiéndole así, en una norma, no constitucional, de primer rango.

Su caracter temporal permite una continuada renovación de estructuras, y secciona los límites de su control y aplicación — (127).

Su caracter periódico asegura a la Cámara la vigilancia — continuada sobre la política gubernamental. (128)

Su caracter total obliga a asumir a la Cámara una postura de conjunto respecto al modo de gobernar. (129)

Su caracter necesario formalmente, hace que la Cámara no — pueda abstenerse de adoptar una decisión sobre el mismo. (130)

Todo ello matiza, de modo muy particular, el examen parlamentario del Presupuesto y, frente a ello, hace creer las precauciones administrativas y gubernamentales.

a') Naturaleza del examen parlamentario.

Ya se han adelantado a lo largo del estudio una serie de — ideas sobre el mismo. Se ha afirmado que el Parlamento no puede cono cer técnicamente a fondo el Presupuesto, que el juego de las fuerzas políticas no admite una libre modificación del mismo, que de ella po drían derivarse daños para la Hacienda Pública, que las posibilida des de su modificación son reducidas, etc.

Todo ello nos deja entender que la función aprobatoria res ponde a una necesidad, y que el Parlamento aprueba o desaprueba el Presupuesto más por razones políticas generales que por su conformi dad o disconformidad con la con ación de unos créditos.

Precisamente ésto, es lo que dota a la institución del - examen parlamentario del Presupuesto de un valor de control político, que cobra importancia por su prioridad y generalidad. (131)

Al analizarse la naturaleza del examen parlamentario del Presupuesto, la doctrina ha hecho incapié en algunos temas en particular.

La necesidad de que el Presupuesto se apruebe, proviene de muy diferentes causas, a las que más adelante habremos de referirnos.

¿Significa esa necesidad que la Cámara quede obligada a aprobar el Presupuesto?

En principio, la respuesta es negativa. De modo alguno - puede quedar el Parlamento vinculado al contenido de un proyecto gubernamental que no puede modificar libremente.

Sí queda por el contrario obligado, por el principio de unidad, a aprobar o rechazar el Presupuesto en bloque, y no unas - partidas si y otras no.

La falta de obligatoriedad de la aprobación abre entonces, la posibilidad, nunca cerrada, de que los presupuestos puedan, o no aprobarse en una fecha concreta, pudiendo presentarse un nuevo proyecto por el Gobierno, y prorrogando el anterior por doceavas, o bien aprobarse por un método anómalo.

La legislación de algún país prevé concretamente el supuesto, estableciendo que de no aprobarse el balance por la Cámara, la competencia se trasladará al ejecutivo, quien lo pondrá en funcionamiento por una norma administrativa.

Salvo estos supuestos extraordinarios, lo que cabe es pensar en la utilización de la legislación de urgencia: Si la Cámara deniega la aprobación del Presupuesto, éste podrá ser aprobado por Decreto-Ley, norma excepcional, de rango jerárquico paralelo a la Ley. (132)

Naturalmente que este supuesto no presenta particularidad notable: La Ley define la competencia parlamentaria como ordinaria; una razón de urgencia puede alterar el procedimiento y la competencia.

Usualmente, el planteamiento de los problemas que sugiere el examen por la Cámara del Presupuesto suelen arrancar o finalizar, analizando un tema más hondo, que por su complejidad constituye por sí objeto de investigación autónoma.

Se discute si el Presupuesto es Ley formal o material, Ley de organización o de autorización, y si sus efectos sobre los gastos o ingresos son autorizatorios o estimatorios. (133) Como consecuencia se analiza si la Cámara al aprobar el Presupuesto legisla, controla, o realiza sencillamente una función administrativa, (134) ya que el Presupuesto no crea derechos públicos subjetivos, estructura competencia, ni modifica servicios. (135)

Sin tratar de plantear toda la amplia problemática del tema, impropia de este estudio monográfico, interesa, sin embargo, — por lo que atañe a las competencias, exponer brevemente un aspecto del tema: El porqué la Cámara aprueba el Presupuesto. Si por exigencia de su naturaleza (el Presupuesto es materia de Ley), o por pura atribución constitucional, en ejercicio de funciones no legislativas. (136)

Muy esquemáticamente el tema se reduce a las siguientes -
líneas:

- 1 - Las Cámaras parlamentarias tienen fundamentalmente atribuida la función legislativa.

Pero junto a tal función se les asignan ordinariamente otras no legislativas. (137)

- 2 - La determinación del contenido de las Leyes no se efectúa por criterios cuantitativos, sino cualitativos, viniendo fijado por razones materiales y - políticas. Las dos grandes materias sometidas al imperio de la Ley, la libertad y la propiedad, se extraían del círculo de competencias del Rey, y, - para evitar el uso arbitrario del poder, se definían como competencia del órgano de representación popular. Así , las limitaciones a la libertad, la restricción de los derechos, la expropiación forzosa y el impuesto requerían consentimiento, determinación por una norma superior al ejecutivo.

- 3 - Como nota demostrativa de una influencia política concreta y de la supremacía que, en el orden constitucional se concede al P rlamento, se otorga un control relativo, en mayor o menor grado a las Cámaras. Uno de los puntos típicos sobre los que -- opera dicho control es la aprobación del Presupuesto.

El conocimiento del Presupuesto por la Cámara nace, como consecuencia de la aplicación de la doc

trina de la reserva de Ley.

Así, el Parlamento comienza por controlar el impuesto. A través del control del Impuesto consigue con los siglos, obtener un control político del gasto. El conocimiento del Presupuesto que se debió, en su origen al contenido de la norma que era materia de Ley, se convierte en un acto político de control.

- 4 - Con independencia de que el Presupuesto sea, en su contenido, materia de Ley o no, la actuación del Parlamento al examinar el Presupuesto se justifica por una atribución de la Constitución. Se dijo al principio que las competencias constitucionales son irrenunciables, por lo que la aprobación del Presupuesto ha de ir vinculada forzosamente al ejercicio de una función por el Parlamento. (138)
- 5 - En derecho español, el art. 10 de la Ley de Cortes concede al Pleno de éstas competencias para aprobar los Presupuestos ordinario y extraordinario. (139) Por su parte, el art. 54 de la Ley Orgánica del Estado dice que las Cortes son competentes para la aprobación, enmienda o devolución de los Presupuestos, y se califica la función de las Cortes al aprobar el Presupuesto de función referida a la relación entre órganos constitucionales. Se está atribuyendo una facultad al legislativo. No se está definiendo una materia de Ley (140).

b') Los poderes reservados al Gobierno.

Conocida la razón de examen parlamentario del Presupuesto, importa definir los poderes que concretan la competencia parlamentaria al respecto.

Comenzaremos por hacerlo de modo negativo, indicando los poderes marginales, o poderes del Gobierno referidos al Presupuesto y que no dependan de una actuación de la Cámara.

Lesguillons, en un magnífico estudio sobre este tema en concreto, recoge, en tres apartados, las posibles asunciones de competencias de decisión presupuestaria del ejecutivo: (141)

- 1ª- El Gobierno puede aprobar el Presupuesto si el Parlamento no lo hace, ya sea por vía de Ordenanza, ya por asunción por la Jefatura del Estado de poderes excepcionales, ya funcionando, al margen del Parlamento, por doceavas provisionales.
Se está en presencia de una competencia sustituida y delegada del Parlamento.
- 2ª- Las Leyes modificativas de créditos sufren una doble competencia parlamentaria y gubernamental, paralela, disponiéndose por las Leyes orgánicas el modo diverso en que las dotaciones extraordinarias o suplementarias pueden acordarse. (142)
- 3ª- Por fin, hay un haz de competencias propias y reservadas del Gobierno que funcionan al margen del Presupuesto, y que permiten, en parte, la continuidad de la marcha estatal, aún con una oposición de la Cámara al Presupuesto General.

Así dice Lesguillons (143), en materia de ingresos

... que puede imponer...

el Gobierno puede imponer multas, exigir tasas - por actividades administrativas, instituir tasas para fiscales.

En materia de gastos, puede repartir créditos, - por Decreto, aprobar créditos de carácter global efectuar transferencias, aunque se destinen los créditos a obligaciones de distinta naturaleza.

El muy sugestivo panorama que sobre la realidad francesa, esboza Lesguillons y, que en un noventa por ciento es predicable - de muchos países, no es, sin embargo, exhaustivo, pudiéndose citar cómo, al margen del Presupuesto, la Administración mantiene -- participaciones accionarias en Sociedades, y actúan los presupuestos comerciales o industriales de los antes autónomos y se distribuye el crédito oficial ...

Además, tampoco cabe olvidar, en esta línea, desde otro - punto de vista, cómo esa primacía gubernamental de los actuales regímenes políticos, permite que, incluso en el seno de la Cámara, el Gobierno goce de unos privilegios (144) y ostente unos poderes que le habiliten para ejercer un eficaz control interno a lo largo del procedimiento legislativo. (145)

Con independencia del control que ya implica, de suyo, la composición del Parlamento, el Gobierno tiene poderes de formación del Orden del día, planteamiento de una cuestión de confianza, selección de enmiendas, defensa frente al obstruccionismo, sometimiento del estudio del Presupuesto a plazos p~~ro~~clusivos, o incluso, provocación de una disolución anticipada de la Cámara.

Todo ello da una fisonomía particular al examen del Presupuesto.

La doctrina que se ha referido al tema es pesimista respecto al alcance del poder representativo. "El Gobierno puede asegurarse el control del procedimiento legislativo e incluso despojar a la Asamblea de su competencia, atribuyéndose poderes especiales; todo un arsenal de prerrogativas se encuentra a disposición del Gobierno." (146)

a) Alcance de la aprobación.
b - Contenido de la aprobación.

Conocidos los caracteres fundamentales de la aprobación parlamentaria, toca ahora analizar su contenido.

a') Alcance de la aprobación.

Vuelvo aquí a plantearse el problema antes apuntado de la eficacia y naturaleza del Presupuesto, y consiguientemente del alcance de la función de la Cámara al aprobarlo.

Sin tratar de analizar el tema, como se dijo (147), y adoptando una posición generalizada y de aplicación al derecho español, importa dejar constancia de que el Parlamento, al aprobar el Presupuesto:

- aprueba un programa periódico de Gobierno.
- aprueba la estimación efectuada de ingresos (148).
- autoriza y hace exigibles del Estado las obligaciones cubiertas con créditos (149).

b') Rigidez del Presupuesto.

El Presupuesto se aprueba por la Asamblea.

La Asamblea le concede un rango jurídico de Ley.

El Presupuesto goza pues del carácter de la Ley.

Como consecuencia de estas premisas, que se marcan, ocurre que la autorización presupuestaria tiene forzosamente que moverse en el cuadro que le concede y ofrece la rigidez normativa, el principio de jerarquía de las normas y de la indoclinabilidad de las competencias.

Al Presupuesto se le concede una rigidez absoluta y relativa, al tiempo. Rigidez que opera en dos frentes diferentes.

Es absoluta, en cuanto que, el Gobierno carece de competencia para contraer obligaciones al margen del Presupuesto (150), salvo que esté expresamente autorizado, para ello, por una Ley (151).

Desde otro punto de vista, la rigidez es relativa porque cada crédito debe ser utilizado para los concretos fines a que se consigna, y porque no se autoriza la ejecución del Presupuesto, si no en el marco que la misma Ley del Presupuesto define (152), puesto que el ejercicio de funciones normativas o ejecutivas de la Administración debe guardar correlación con la norma superior que lo autoriza, estando viciado en el caso contrario (153).

Al aprobarse el Presupuesto por Ley, en definitiva, se vinculan a la futura aprobación del Parlamento las posibles incidencias que sobre el mismo Presupuesto se plantean.

No su ejecución, pero si el control de la misma, para comprobar si la reserva de competencia es respetada. La competencia no se puede renunciar en bloque, ni se puede alterar cuando viene constitucionalmente establecida.

La rigidez absoluta que supone la no alteración de las competencias del Parlamento, sólo puede quebrarse cuando el mismo Parlamento, por otra Ley, establece una modificación de sus términos. -

Así, en derecho presupuestario se cumple igualmente el principio de equivalencia del "contrarius actus", según el cual la exigencia de un grado de competencia para la aprobación de un acto, ha de ser idéntica para su modificación.

c') Limitaciones de contenido.

El examen parlamentario debe forzosamente limitarse a una serie de aspectos, prefigurándose así de gran manera la actuación de la Cámara.

Dos grandes topes se fijan a esa actuación. Por una parte el examen unitario del texto, por otra el término de validez del mismo.

En primer lugar, debe destacarse que como correlato al principio de unidad presupuestaria aparece la unidad del documento. El documento presupuestario, al ser único, exige un examen único y continuado, y vincula la unidad del Parlamento en su decisión, lo cual ya se destacó anteriormente. (154)

No se puede aprobar el capítulo correspondiente a Inversiones de Marina, y rechazar el de material de Guerra, por ejemplo.

El mismo principio regía en la época de presentación de los Presupuestos de los distintos Departamentos aislados ante la Cámara, sólo su aplicación se constreñía al marco del Presupuesto departamental.

Este principio de unidad no se ve alterado por la pluralidad de documentos presupuestarios, como ocurre en Francia, donde al Presupuesto se unen los Presupuestos anexas y las Cuentas especiales del Tesoro (155). En la misma Francia, sin embargo, se conoció el típico caso de ruptura de esa unidad de examen por la aplicación

de la técnica de los créditos máximos y los Decretos de reparto.
(156).

La segunda de las limitaciones aludidas se refiere al —
tiempo. El Parlamento sólo aprueba un año de política económica,
de gastos, de ingresos, ..

Esa limitación en el tiempo, se encuentra formulada en —
el mismo concepto del Presupuesto, y parece dogmáticamente connatu-
ral al mismo.

Como consecuencia quedan prohibidas las consignaciones de
carácter permanente (157), y todos los créditos se refieren sólo
al tiempo de vigencia del Presupuesto.

Naturalmente el principio, aún dentro de la rigidez de su
formulación, conoce excepciones (158).

En ocasiones se utiliza el Presupuesto para hacer frente
a obligaciones excesivas de otros ejercicios, que no eran urgentes
por lo que su satisfacción no se hacía por créditos extraordina-
rios.

Otras veces, unos efectos retroactivo o futuro se alcan-
zan por la aplicación de una contabilidad de ejercicio, que impide
el cierre de cuentas hasta la satisfacción de obligaciones (159).

Del mismo modo la contratación con cargo a ejercicios fu-
turos, los "credits d'amorce", como técnica coto para aprobar el —
compromiso del gasto, y las consecuencias derivadas de los Presu-
puestos anuales de inversión, temas que más adelante se analizan,
pueden suponer un salto sobre la limitación establecida.

d') Objeto del análisis parlamentario.

En el marco de las limitaciones contempladas el objeto del

análisis parlamentario lo constituye el proyecto presentado por el Gobierno.

Dicho proyecto marca, pues, el tope y alcance cuantitativo de la competencia parlamentaria, fijando los gastos e ingresos del Estado, ampliándolo a servicios autónomos, conteniendo cuentas especiales, o no.

Refiriendo el tema únicamente al Presupuesto del Estado, puede deducirse que el objeto del análisis comprende:

- 1º - Examen de la cuantía global de ingresos.
- 2º - Examen de la cuantía global de gastos.
- 3º - Examen de la cuantía singular de los gastos de los servicios, pero no de la legitimidad de los mismos.
- 4º - Examen de la cuantía de los demás créditos, de su legalidad, o de la oportunidad de sancionar legalmente unos compromisos como obligaciones del Presupuesto del Estado.
- 5º - Examen del articulado legal (160).

En cuanto al articulado, la variedad de su contenido obliga a subdividir los temas.

Tomando el ejemplo del último Presupuesto español aprobado (161), se observa que al estado de gastos e ingresos proceden 54 extensos artículos, lo que choca con el principio de que el Presupuesto es simple expresión cifrada de obligaciones, y con la parquedad de los presupuestos decimonónicos al respecto. También, por el contrario, se justifica por la vastedad de campos de acción del Estado social de hoy día.

Este articulado comprende por una parte autorizaciones - presupuestarias puras (incorporación de remanentes, generación de créditos por diversas operaciones, anticipos de fondos) (162).

Por otra parte, normas que afectan a la obtención de ingresos públicos (ventas de bienes del Estado, percepciones de tasas). (163)

Otro tercer tipo de normas marca directrices de una política gubernamental (política de inversiones, ordenación del crédito) (164).

Finalmente, otro tipo de normas contiene criterios ordenadores de los servicios (incompatibilidades funcionariales, reforma educativa). (165)

Al margen de estas normas la Ley de Presupuestos dicta - mandatos (información a las Cortes, control de organismos autónomos) estructura competencias (de la D.G. de Patrimonios, Comisiones de Servicios Técnicos) (166)

e') Ejercicio de una función de control.

En definitiva, ya se ha dicho, la aprobación del Presupuesto tiene para la Cámara un doble significado.

Por un lado, la aprobación, al ser requisito constitucional, juridifica la marcha económica del Estado, y faculta a la Administración para un ordinario funcionamiento.

Por otro, es un inestimable elemento que la Cámara puede utilizar para llevar a cabo una función de control. Control político, pero, que puede instrumentarse a través de la presentación de una moción de censura; control contable, que permite comprobar la ejecución de un Presupuesto antes de aprobar el siguiente; control

económico general sobre el funcionamiento de la Administración, — y la inversión de los fondos públicos.

La pérdida de los poderes decisorios del Parlamento y su — traslación al Gobierno, hace que, día a día, la Cámara necesite fórmulas nuevas a utilizar, inventa instrumentos de acción que conviertan tan eficazmente su poder decisor en poder controlador de gastos e — inversiones, de legalidad y de oportunidad política.

El marco amplio que las Leyes de Presupuestos conceden al Gobierno para repartir créditos, transferir partidas, utilizar fondos, afectar recursos, debe utilizarse por la Cámara para controlar el ejercicio de esas autorizaciones, y para incrementar la responsabilidad gubernamental ante el legislativo en toda la fase de — ejecución del Presupuesto.

c - El Procedimiento.

El Capítulo que los manuales de derecho parlamentario dedican al estudio del procedimiento de aprobación de las leyes presupuestarias suele ser amplio y prolijo en datos y materias tratadas.

Por el contrario, la perspectiva del derecho financiero se desentiende un tanto del tema.

Dada la estructura jurídico-financiera y no parlamentaria, de este estudio, nos limitamos aquí a recoger los principios fundamentales del procedimiento, que tienen gran valor para configurar — el llamado "ciclo presupuestario", pero sin exponer, en detalle, el modo de discusión de los Presupuestos Generales, lo que es más propio de un estudio de derecho constitucional.

No obstante, es importante recordar que en derecho comparado son dos los temas centrales que se abordan, y que plantean verdada

deros problemas parlamentarios.

El primero se presenta sólo en los países de estructura - bicameral, y hoy ha decaído en su importancia práctica en gran manera .

La dualidad de Cámaras siempre provocó la pugna competencial entre la Cámara más popular y representativa frente la Cámara de más antigua raigambre aristocrática. (167)

Ya se dijo que el "Parliament Act" de 1911, es punto de arranque de crecimiento, que habría de ser progresivo, de los poderes de la Cámara Baja (168), mientras que las Cámaras Altas verían disminuidas sus competencias económicas en gran manera a lo largo del siglo. La quiebra de las competencias presupuestarias del Parlamento, arrancó de la ruptura de las atribuidas a una Cámara. (169).

Sentado el principio de sustitución de competencias no es difícil que el ejecutivo absorba a la segunda Cámara sus poderes económicos. (170)

El segundo de los problemas aludidos hace referencia al - procedimiento interno de la Cámara. Dada la transcendencia y naturaleza del proyecto, qué procedimiento de estudio se utiliza, el usual seguido para otro proyecto de Ley, o un procedimiento particular. - (171)

Las soluciones seguidas en los distintos países son muy variadas. Muchos países adoptan un procedimiento ordinario, otros multiplican los procedimientos sometiendo el proyecto a discusión en varias comisiones (caso sueco), otros, siguiendo el esquema británico, hacen conocer el Presupuesto en "whole house".

La mejor comprensión del sistema español, que es el único cuyos principios se examinan, requiere una previa toma de contacto con el panorama del derecho Comparado.

La diferencia entre la concepción británica y la continental o americana, sobre el papel de las Comisiones, alcanza su mayor esplendor en materia presupuestaria.

La primera se basa en la atribución a la Cámara del poder presupuestario, por lo que es la Cámara en sí, y no órganos - más restringidos, quien procede al examen del Presupuesto. (172)

La segunda concepción basada en un sistema de Comisiones especializadas, influencia el examen del proyecto por el conjunto de la Cámara. (173)

En este régimen la Comisión de Finanzas cobra en la Cámara una importancia o influencia notorias.

Bartholomy no duda en afirmar que la Comisión de Finanzas es en cada Cámara el organismo técnico más importante y poderoso. (174)

No todos son de la misma opinión. Poincaré decía que "es un ministerio de poca monta y muchas pretensiones. Jéze, que "es - menos un comité de estudiosos que un grupo de naufragos del Ministro en función impacientes por reemplazarle. (175)

Lo que es obvio, es que si la función aprobatoria del Presupuesto es una función capital del Parlamento, el organismo que - la lleve a cabo, tiene en el seno del mismo una innegable fuerza. Su fuerza reside, no sólo en el efecto general e indirecto que el Presupuesto causa sobre el resto de las Leyes, sino incluso en aprovechar el "ritmo" legislativo del Presupuesto para introducir en el

mismo materias propias de la competencia de otras Comisiones, modificar leyes materiales, etc

Esta técnica de los "riders" o "cavaliers budgétaires", como se ha llamado, fue muy usada en España el pasado siglo. Basta citar que el Presupuesto fue el vehículo de la política tributaria (176), de la organización funcional, (177) y administrativa (178).

Las distintas Asambleas conscientes de su fuerza, pese - las restricciones de su examen, conceden al Presupuesto papel relevante en su programa de trabajo del año, y cuidan el cumplimiento de las reglas parlamentarias, para evitar que su olvido constituya, como temía Onslow "a dar todo el poder a los Ministros y a la mayoría". (179)

El sistema británico, como expone gráficamente Miceli -- (180), comprende tres pasos sucesivos:

- aprobar los gastos - Committee of Supply.
- aprobar los ingresos - Committee of Ways and Means,
- cuidar el equilibrio - whole House. (181)

En realidad el primero vota los créditos, y no es sino el nombre que toma el Comité de toda la Cámara para cumplir tal - función. El de las Vías y Medios tiene una doble competencia: examinar los gastos que han de producirse fuera del Fondo Consolidado y autorizar las exacciones de los tributos que hayan de cubrirlos. (182)

Finalmente, al Comité de toda la Cámara es a quien corresponde la aprobación del Presupuesto, y donde se abre sobre el mismo el debate político general. Su competencia viene establecida

por la Standing Orden 67 de los Comunes , de 1.707.

"La Cámara no toma en cuenta ninguna petición, proposición ni proyecto relativo al otorgamiento de fondos, o a la remisión o reducción de una deuda dimanados de la Corona que no haya sido sometida a la consideración del Comité plenario de la Cámara (183).

Lauferburger expone (184), el proceso en Estados Unidos con claridad meridiana. Intervienen las Comisiones especiales, luego la Cámara en Pleno, conservando la de Representantes primacia sobre el Senado, si bien éste no se prestó a "exhibirse" en materia presupuestaria como los Lores británicos, pues "conserva gran influencia sobre los destinos financieros del país".

Así, la Comisión de Créditos formula sus proyectos, que son abonados por los proyectos de Once Sub-Comisiones.

Vota primero la Cámara de Representantes, y luego el Senado, resolviéndose las discrepancias entre ambos textos aprobados por un Comité mixto de ambas Cámaras. (185)

Al Presidente le cabe hacer una indicación de necesidades a través del llamado mensaje del Presupuesto (186) y vetarlo, pudiendo la Cámara ratificar su texto por mayoría calificada de dos tercios (187).

Al caso francés ya se han hecho anteriormente numerosas referencias. Se estudia por una Comisión de carácter permanente antes de someterse al pleno de la Cámara. Interesa destacar que se somete a muy precisas reglas de procedimiento. Así, Mabiloau destaca que hay que votar primero la "masa" presupuestaria y establecer el equilibrio financiero, fijando techo a los gastos y evaluando los

ingresos, y después la segunda parte que detalla las operaciones.

(188)

Otra regla fundamental es la de la votación por capítulo sin descender al concepto (189), pudiendo el Gobierno obligar a la decisión con un solo voto, positivo o negativo, para mantener la estabilidad gubernamental, y evitar el planteamiento de cuestiones de confianza (190).

En Italia, es en la Comisión especializada donde se produce el verdadero examen y análisis del proyecto, pasando después a la decisión del Plenario (191). Se utiliza el procedimiento ordinario, sin reducirse plazos (urgente), ni conceder a la Comisión facultades legislativas absolutas (procedimiento descentralizado de las Comisiones "in sede legislativa") (192).

No tiene ya interés seguir el análisis comparativo. En ciertos países se destaca el gran papel que juega la Administración en el Parlamento, mandado colaboradores del Departamento de Hacienda, para prestar su asistencia técnica en la Cámara y ayudar al mejor conocimiento del Presupuesto por los diputados. (193)

Otras veces llama la atención la facultad de la Cámara para adoptar la decisión en el tiempo que entiendan oportuno, sin someterla a límites temporales, etc.. (194)

Recordados estos principios, lo que a este trabajo importa es destacar las líneas esenciales del régimen español.

a') Publicidad.

El Presupuesto se analiza con igual publicidad de la que gozan los demás trabajos parlamentarios. El tema, por ello, carece, en este supuesto, de un contenido especial.

Unicamente, el art. 58 del Reglamento de las Cortes, hace una referencia particular al tema, conteniendo dos afirmaciones.

Primera - Que el proyecto del Presupuesto debe ponerse - a disposición de los procuradores desde su recepción por la Presidencia.

Segunda - Que en el Boletín Oficial de las Cortes debe - publicarse un resumen expresivo de las líneas fundamentales del Presupuesto.

La primera indicación trata de aumentar el plazo que los parlamentarios disfrutaban para el examen del proyecto, haciendo gracia de los días que forzosamente han de perderse en operaciones materiales, como impresión del Boletín Oficial, por ejemplo.

Esta regla es especial respecto a las demás leyes, que sólo lo son con conocidas a través de su publicación.

El BOC publica una parte del proyecto, comprensiva del articulado y un cuadro resumen del Presupuesto, que no desciende a la subdivisión de los capítulos ni de los servicios, cifrando simplemente las obligaciones de cada servicio por capítulo.

La publicación se realizará como máximo el 31 de Octubre de cada año (art. 57 del R. Cortes).

Si el tema presenta pocas especialidades en la Ley de Presupuestos, sí tiene, sin embargo, alguna especialidad más, en materia de presupuestos rectificativos.

En efecto, el art. 41 de la Ley de Administración y Contabilidad concibe, acertadamente, el régimen de concesión de créditos extraordinarios como un expediente administrativo que se eleva ulteriormente a las Cortes.

Por la singularidad del proyecto, no se aplican las reglas de especial conocimiento, y parcial publicidad que se siguen para la Ley de Presupuestos (art. 58 R.Cortes).

Sin embargo, la intensidad de información que se alcanza es mayor, al estar el Gobierno obligado a enviar el proyecto unido al expediente administrativo, en el que preceptivamente han de obrar la demanda, la justificación de la petición, certificación, en su caso, de la ejecución del crédito presupuesto, informe del centro Directivo de Hacienda, y dictamen del Consejo de Estado.

Las Cortes tienen entonces posibilidad de examinar la legalidad del procedimiento administrativo y devolver el proyecto no acompañado de los informes requeridos, o en que no conste el cumplimiento de las formalidades legalmente exigidas. (195)

Por lo demás su examen no presenta particularidades respecto los demás proyectos de Ley.

b') Mayoria.

El problema, que en una Cámara dividida oficialmente en grupos tiene un interés político y práctico evidente, carece en España de especial interés.

Las mayorías necesarias para la aprobación del Presupuesto no se diferencian de las exigidas para cualquier otro proyecto.

Unicamente se contiene una excepción, a la que se ha aludido con anterioridad, referente a la aprobación de enmiendas que, presentadas en la forma que indica el art. 59.2, representan aumento de gastos o disminución de ingresos.

La aprobación de dicha enmienda, se dice, requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que componen

la Comisión de Presupuestos, sea cual fuere el número de asistentes a las sesiones en que la enmienda se examine.

c') Unidad de examen.

La Cámara puede aprobar o devolver el Presupuesto. Puede - igualmente enmendarlo, con los límites que se han enunciado, de los que se desprende que la formulación de enmiendas no produce una desmembración del proyecto.

La unidad de examen como principio de procedimiento implica:

- 1º - Que el estudio del proyecto ha de ser continuado, por estar sometido a plazo. (196)
- 2º - Que la Cámara no puede aprobar el estado de gastos de un capítulo y no el de otro, o rechazar - parcialmente el proyecto devolviendo para nuevo estudio el contenido de una o varias Secciones.
- 3º - Que la Cámara no puede aprobar el estado de gastos y rechazar el de ingresos o viceversa. (197)

d') Procedimiento ordinario.

Finalmente, se destaca como rasgo esencial del procedimiento la normalidad, el no someterse, en su conjunto, a plazos, formas, competencias, y modos de discusión excepcionales.

No contienen la Ley, ni el Reglamento de las Cortes datos particulares.

La Ley se limita a fijar la competencia del Pleno para aprobar los Presupuestos ordinarios y extraordinarios, competencia que, por otra parte, es de general ejercicio en España para todas las Leyes.

El proyecto se estudia en primera fase por la Ponencia designada al efecto.

Se somete a la discusión, deliberación y dictamen de una Comisión especializada y permanente, como usualmente ocurre en España, dedicada en especial a los problemas de Presupuestos, y distinta de la de Hacienda . (198)

Finalmente, su dictamen se eleva a la aprobación del Pleno.

En materia de créditos extraordinarios podría, no obstante, plantearse un problema de competencia, que supone una importante alteración de procedimiento. (199)

Hoy día las Leyes que aprueban los créditos extraordinarios y suplementos de crédito siguen todas las fases del procedimiento legislativo, alcanzando su definitiva aprobación por el Pleno de las Cortes. (200)

Un medio apto para activar el procedimiento del art. 41 de la Ley de Administración y Contabilidad, sería el de aprobar las Leyes de créditos extraordinarios en Comisión, sin necesidad de que fueran aprobadas por el Pleno.

De este modo, el crédito podría concederse al aprobarse el proyecto por la Comisión de Presupuestos, por lo que se reduciría, en algún tiempo, la espera de la Administración para satisfacer las obligaciones que han de abonarse con cargo al crédito que se otorgue.

El que la Ley sea aprobada por la Comisión de Presupuestos en vez de serlo por el Pleno, implicaría la puesta en funcionamiento

to del sistema previsto por el art. 12 de la Ley de Cortes.

La decisión sobre ello corresponde exclusivamente a la Presidencia de las Cortes, a quien compete fijar el orden del día de - las Comisiones (art. 14.4, del Reglamento de las Cortes), remitir a las Comisiones los proyectos de Ley enviados por el Gobierno (art. 14.7), y en particular aquéllos a que se refiere el art. 12 de la - Ley de Cortes (art. 49), e interpretar el Reglamento y hacerlo cumplir (art. 14.11).

Entendía el Consejo en la moción citada que jurídicamente sería procedente la aprobación de las Leyes de créditos extraordinarios por la Comisión de Presupuestos, y ello, en base a los siguientes argumentos:

a) No se resta, de este modo, competencia alguna al Parlamento, a quién histórica y positivamente se encomienda la función - de controlar el gasto público.

El único cambio jurídico que se produciría sería el de determinar la competencia a favor de un órgano de las Cortes, con preferencia respecto a otro, lo que es posible, por el juego de los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes.

b) El art. 10 de la Ley de Cortes encomienda al Pleno de las mismas la aprobación de: "a) los Presupuestos ordinarios y extraordinarios".

Los créditos extraordinarios y suplementarios no son presupuestos ordinarios, ni extraordinarios, sino rectificaciones del - presupuesto ordinario.

Podría pensarse que si el Presupuesto ordinario se aprueba por el Pleno, sus rectificaciones deberían también aprobarse por este Organó.

Pero el texto completo del art. 10 de la Ley de las Cortes, hace pensar en otra solución. En efecto, según este precepto la -

competencia del Pleno comprende "grandes operaciones", "cuantas medidas legislativas afecten, en grado transcendental, a la Economía de la Nación", "leyes básicas", "ordenación político - jurídica", "bases" etc..., y en definitiva, las normas esenciales del orden económico, político y jurídico.

No parece que en este amplio enunciado estén comprendidas las leyes de créditos extraordinarios. Sin embargo, son materia de Ley, - por así determinarlo el art. 41 de la Ley de Administración y Contabilidad, por lo que parece lógica y obligada su inserción en el art. 12 de la Ley de Cortes: materia objeto de Ley, que puede aprobarse por la Comisión correspondiente.

c) El admitirse que estas leyes fueran aprobadas por las Comisiones no supondría una innovación en el ordenamiento español, sino una simple puesta en práctica de una especialidad del derecho español, ya existente (art. 12 Ley de Cortes y art. 49 de su Reglamento). Además, - debe notarse que la técnica de aprobar leyes en Comisión es casi una - excepción en derecho comparado, un avance de técnica legislativa, cuyo funcionamiento sería de alto interés práctico y teórico. Sólo en Italia se prevé el funcionamiento de las "Comisiones in sede legislativa" (att. 72 de la Constitución y 40 del Reglamento de la Cámara).

d) El aprobarse estas leyes por la Comisión no significa un menor control del gasto. El "modus operandi" de las Cortes asegura el conocimiento por las Comisiones de las enmiendas, su discusión, votación, etc., sin que en las leyes de créditos extraordinarios se produzca un mayor conocimiento por el Pleno del contenido de las mismas.

e) No obstante, tampoco se resta la posibilidad de que el Pleno pueda tener conocimiento de aquellos proyectos por lo que se habiliten recursos extraordinarios de especial interés o transcendencia política o económica.

Ello puede conseguirse por varias vías: el Gobierno por sí, o a propuesta de la Comisión Permanente de las Cortes, puede someter al Pleno los proyectos que crea oportunos, (art. 10 m. de la Ley de Cortes); cuando una enmienda al Proyecto es rechazada por la Comisión, pero obtiene una quinta parte de los votos de la misma, puede ser defendida en el Pleno, (art. 65 del Reglamento de Las Cortes).....

f) Finalmente, existe un argumento de fondo, que puede — eliminar toda duda sobre el problema, y es que, en derecho español, las leyes de Pleno y las leyes de Comisión tienen igual rango de leyes ordinarias, sin que existan criterios constitucionales — que permitan creer que es superior el rango de una respecto de otra (201).

Ello evita las dudas sobre la oportunidad de que las rectificaciones al Presupuesto (que se aprueba por el Pleno) puedan — aprobarse por la Comisión.

4 - Devolución del Presupuesto.

En el apartado anterior acaba de recogerse el principio — de que la Cámara puede aprobar o rechazar el Presupuesto.

Importa poner de manifiesto el alcance de esa devolución (a), su fundamento (b), sus consecuencias presupuestarias (c), y — su viabilidad en el derecho español (d).

a - Necesidad de un programa anual.

El tema que debe ocupar el primer lugar es el del alcance de la devolución del Presupuesto; si esa devolución implica un re-

chazo absoluto o un simple rechazo temporal del Presupuesto.

La primera conclusión que debe deducirse en principio, y a la que apunta el enunciado del epígrafe, es que, en cualquier caso, la devolución del proyecto de Presupuestos no debe implicar una ausencia de programa anual del Estado, ni para sus servicios ni para el sector público comprendido en el Presupuesto.

Partiendo de esta premisa, de que el Estado requiere un programa periódico para su normal funcionamiento, se toma un punto de partida que al tiempo implica una conclusión sobre el tema, aunque sea expuesta de modo no matizado.

Esa necesidad de programa económico proviene de una serie de causas de muy diverso estilo.

1º - Las leyes fundamentales españolas reconocen unos derechos esenciales e inderogables de los ciudadanos, para cuya materialización es necesario un funcionamiento de la Administración Económica, que sólo puede reglarse con un Presupuesto.

Así, el Principio IX de la Ley de Principios del Movimiento Nacional reconoce a los españoles derecho a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales, a la equitativa distribución de la renta nacional, a la educación, "que no podrá dejar de recibirse — por falta de medios materiales".

Además (Principio XII) el Estado se compromete a impulsar el progreso económico de la Nación, orientar el más justo empleo y distribución del crédito público, intensificar el proceso de industrialización, etc..., todo lo cual sólo puede alcanzarse por una actividad económica selectiva que en el Presupuesto se contiene. (202)

Por otra parte, la ausencia de Presupuesto puede suponer,

y ello no es preciso explicarlo, un ataque al principio de seguridad jurídica que constitucionalmente se proclama como derecho fundamental de los españoles, en el art. 17 de su Fuero.

2º - Secuela inmediata de esta necesidad de dotar al Estado de un programa económico, es la de que dicho programa, reflejado en el Presupuesto, permite el normal funcionamiento de los servicios públicos, y, al tiempo, imprime un ritmo a la vida económica nacional en un determinado sentido, fijando una política de fomento y de intervención.

3º - Parece, incluso, que la necesidad de aprobar el Presupuesto es consecuencia de la obligada iniciativa que el Gobierno tiene de confeccionar un Presupuesto. No es, en definitiva, sino - la otra cara de un mismo problema que muestra la necesidad del instituto presupuestario.

A una iniciativa obligada, como se expresó en su momento, debe corresponder una obligada aprobación, puesto que de no ser - obligada ésta no lo tendría por qué ser aquella.

4º - Finalmente, razones de tipo jurídico exigen la aprobación de un Presupuesto.

Cada Presupuesto tiene, por definición constitucional, de profunda raigambre histórica, un periodo limitado de duración, A - dicho periodo se concretan los efectos jurídicos del Presupuesto, y en particular, el caracter exigible y legitimador de las obligaciones que el Estado emprende.

El orden impuesto en un Estado de Derecho exige la conti-
nuada actuación legítima del Estado, y la ordenación de dichas -
actuaciones conforme a principios jurídicos.

Principio, por lo demás recogido en España en normas de
rango fundamental (art. 17 F.E. defendido procesalmente en la Ley
Orgánica del Estado, arts. 59 y

b - Fundamento jurídico de la devolución.

El tema contiene una amplia perspectiva constitucional -
que, dada la naturaleza de este trabajo, no puede analizarse con
detalle, aunque sí se alude a su planteamiento general.

Estudiar el fundamento jurídico de la devolución implica
analizar, las relaciones constitucionales Gobierno - Parlamento,
al hilo del ciclo presupuestario. En definitiva, todo el esquema
de ese fundamento se resuelve en el juego de los órganos del Estado
para mantener un equilibrio o provocando un desequilibrio cons
titucional.

Así plantea Erskine May el tema, narrándonos los supuestos
de crisis de partidos que hicieron posible la situación en Ing
laterra en los siglos XVIII y XIX.

De la experiencia francesa, por el contrario, da Stourm,
una referencia al hilo de la pura anécdota histórica, sin plantear
los temas jurídicos que pudieran derivarse, sino llenándose de lamen
tos ante los catastróficos efectos de funcionar sin presupuesto
(203).

En la doctrina alemana el tema tiene más entidad jurídica,
habiéndose ocupado del mismo juristas como Laband y Jellineck
(204).

Para el primero el rechace del Presupuesto es una aberración constitucional. El país no puede funcionar sin presupuesto, y al ser la Cámara a quien corresponde aprobarlo, si no lo hace, - el Gobierno debe funcionar con el proyecto. La negativa es poner en causa la responsabilidad política, con lo que, como en la Prusia de Laband se deducía ante el Rey, lleva a la conclusión de — que implicaría una sustitución del Rey por el Parlamento como Jefe de Estado.

El segundo, con Haenel, defensor de un mayor poder jurídico de la Cámara, mantiene la posibilidad de rechazo del Presupuesto, y define como inconstitucional la actuación del Gobierno en tal supuesto, aunque no tenga sanción el acto inconstitucional por no establecerse la responsabilidad política.

La devolución, a más de forzar a poner en funcionamiento créditos provisionales, sobre la base parcial del Presupuesto anterior, implica, en sí, una crisis del Gobierno patrocinador del Presupuesto. (205)

En principio, en los regímenes parlamentarios sometidos a una dualidad: responsabilidad del Gobierno, frente disolución - anticipada, devolver el Presupuesto es censurar al Gobierno, que - puede verse obligado a una dimisión por tal causa. En definitiva, el tema dependerá de la estructura de partidos. (206)

La decadencia del régimen parlamentario y el aumento de poderes gubernamentales hacen perder el carácter crítico a la situación que una devolución del Presupuesto plantea (207).

En Alemania e Italia, el sistema de la censura constructiva impide afirmar que un rechace del Presupuesto, signifique, - sin más, crisis gubernamental (208).

Por el contrario, Talicé, nos da referencia de Italia, - donde indica que el Gobierno puede presentar un segundo proyecto, solicitar del Jefe del Estado el Decreto de disolución, aprobar - el Presupuesto por Decreto-Ley, etc...(209)

Por su parte el Banna expone que en regímenes de puro esquema parlamentario como el británico, tampoco es forzoso deducir en este supuesto, una dimisión gubernamental, ya que el procedi-miento de estudiar el Presupuesto en varias comisiones puede no - asegurar una mayoría gubernamental en alguna de ellas. (210)

En países parlamentarios con predominio del ejecutivo, y en el que la figura del Jefe del Estado puede aparecer como eje, como Francia, el problema se resuelve en una mera aprobación del Presupuesto por Ordenanza.

En fin, en otros países, los no parlamentarios, y por lo general, en casi todos, rechazar el Presupuesto supone una llamada de atención, en el mejor de los casos, del Parlamento, y fuerza al ejecutivo, a seguir una ruta política determinada, de algún modo - por el Parlamento.

Caso curioso (aún en el esquema parlamentario) es el de - Holanda en que el Parlamento mantuvo primero que el Presupuesto só-lo podía rechazarse por razones técnicas y presupuestarias, y donde posteriormente se abrió la idea de que el Presupuesto se puede rechazar por desconfianza en la política de un Departamento, siendo éste un eficaz modo de control sobre el mismo. (211)

c - Problemas presupuestarios.

Ya se vió anteriormente la necesidad de que el Estado - cuente con un programa económico. Jurídicamente el problema es - bien simple; sin Presupuesto no pueden contraerse obligaciones exi-

gibles del Estado.

Las dificultades presupuestarias que el tema plantearía no son, sin embargo, tan absolutas como su enunciado parece.

Rechazar el Presupuesto no significa, sin más, que las obligaciones del Estado vivan al margen del Derecho, y que toda actividad del Estado de la que derive un gasto vaya a resultar nula.

Debe distinguirse el supuesto del rechazo absoluto y — del relativo, y, en cualquier caso, relativizar el alcance del poder de devolución.

1º — La devolución del proyecto sin aprobar no se realiza, en principio, parcialmente.

Por aplicación del principio de unidad de examen no se aprueban los ingresos rechazando los gastos, o se aprueba un capítulo de óstos y no otro.

2º — No obstante tal principio de unidad, un rechazo del Presupuesto nunca significa una paralización de las actividades estatales.

En varios países la presencia de un fondo consolidado, que está legitimado, en sí, con independencia del Presupuesto, impide la paralización de los servicios. En otras ocasiones la aprobación independiente de planes de inversiones, con la concesión de créditos — cebo, la aprobación de la contratación plurianualno puede dejarse sin efecto por una falta de consignación presupuestaria.

3º - Desde el punto de vista temporal, la aprobación del Presupuesto después de finalizado el año financiero, o su rechazo antes de tal fecha, llevan unida la prórroga por doceavas provisionales del Presupuesto anterior.

En muchos países, el caso de Italia es notable, la no aprobación del Presupuesto lleva unida la obligación constitucional para la Cámara de conceder la — prórroga de las doceavas.

Ya se dijo que en otros países, Stourm da cuenta del caso belga, las doceavas incluso se aceptan como medio de funcionamiento ordinario (212).

Y, en cualquier caso, la falta de aprobación por el Parlamento de las mismas, obligaría al Gobierno a la aprobación por Ley de urgencia de créditos provisionales.

4º - Por otra parte, no es fácilmente pensable que el Presupuesto pueda, a no ser por razones políticas, ser rechazado en bloque.

Los gastos de servicios vienen ordinariamente determinados por leyes de organización, aprobados por el Parlamento.

Los de inversiones, por planes, también legalmente — aprobados.

5º - De estos problemas y preocupaciones expresados cabe concluir que no es imaginable el funcionamiento sin Presupuesto.

- Que, por razones técnicas, la Cámara puede modificar al Presupuesto, pero no rechazarlo en bloque, salvo una excepción, nam es que el Presupuesto no recoja un mandato de la Cámara realizado previamente.
- Que si por razones políticas la Cámara rechaza el Presupuesto el ejecutivo tiene medios de acción para poner en funcionamiento un Presupuesto, aunque sea provisional.

d - El derecho español.

La competencia de las Cortes para devolver los Presupuestos es declarada por el art. 54 de la L.O.E. ¿En qué casos puede devolverse el Presupuesto, cómo y qué efectos puede tener esa devolución?

1 - Causas de devolución.

Las Cortes pueden, a lo largo de un procedimiento legislativo, enmendar, aprobar, o devolver al Gobierno un proyecto.

El ejercicio de estas competencias, que es obvio, se reafirma, sin embargo, a nivel constitucional en lo que se refiere a los Presupuestos, por si podía haber duda alguna en cuanto a la posibilidad de efectuarlo.

La devolución puede provenir de varias causas:

- 1º Que no se haya efectuado correctamente el depósito del proyecto.

El Reglamento de las Cortes (art. 57) dice al respecto que "no se considerará hecha la remisión del Proyecto de Ley si no comprende la totalidad

de los gastos e ingresos en la misma forma en — que ha de entrar en vigor".

En materia de Presupuestos rectificativos puede ocurrir igualmente, por no efectuarse el depósito del proyecto junto con el expediente administrativo instruido, como ordena el art. 41 de la L.A.C.

2º Desacuerdo global con el proyecto.

2 - Competencia.

La competencia para devolver el proyecto ha de ser la misma que la exigida para su aprobación.

Por consiguiente, es el Pleno a quien corresponde, en su caso, ratificando o no el Dictamen de la Comisión de Presupuestos, decidir la devolución del Proyecto al Gobierno que lo envió.

3 - Consecuencia presupuestaria.

En derecho político español se dispone de modo concreto, — que "si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico siguiente, se considerarán automáticamente prorrogadas los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos". (art. 54.1 L.O.E.)

Esta norma constitucional salva cualquier problema presupuestario que resultara de una devolución del presupuesto.

Interesa hacer sobre ella algunas observaciones:

1º - Abarca tanto el supuesto de rechazo por las Cortes, como de la aprobación morosa.

- 2°. No se refiere para nada a que lo que se prorrogue sea una doceava parte del Presupuesto, y así sucsivamente, sino que se prorroga el Presupuesto en bloque.
- 3°. No se requiere acuerdo parlamentario alguno, sino que la prórroga es automática.
- 4°. No se contiene, como ocurre en derecho comparado, limitación de la prórroga a unos meses exclusivamente, permitiendo funcionar, aunque ésto sea anómalo todo un ejercicio de este modo.
- 5°. La prórroga del último presupuesto lo es así mismo de sus autorizaciones, por lo que el Gobierno podría anticipar fondos del Tesoro para cubrir — las obligaciones derivadas de leyes nuevas en que se reconocieran derechos económicos.
- 6°. Los créditos extraordinarios y suplementarios podrían salvar las diferencias de estimación de gastos.
- 7°. Si en algún caso se prorrogase el Presupuesto, la prórroga no afectará a los servicios que definitivamente deban terminar dentro del ejercicio correspondiente. (art. 33 LAC.)

4 - Efectos políticos.

El problema que se puede plantear es si de la devolución — del proyecto podría derivarse una crisis gubernamental.

En la práctica pudiera ocurrir, pero legalmente no está — previsto, ya que la responsabilidad política se deduce ante el Jefe

del Estado, (arts. 7 d), 15 c) y 18 b de la L.O.E.)

5 - Conclusión.

De los preceptos del derecho español, y, en general también del derecho comparado, cabe deducir, a efectos de nuestro trabajo, que la devolución o rechazo, por el Parlamento del proyecto de Ley de Presupuestos no puede plantearse como problema de trágicas perspectivas presupuestarias, sino como originador de una mutación y alteración de competencias.

En definitiva, a un rechazo de la Cámara, salvo en los países en que ello suponga moción de censura formal, no sigue una crisis, sino una adopción de medidas conducentes a aprobar un Presupuesto definitivo o provisional, al margen de la Cámara.

En España, en concreto, esa alteración viene ya determinada por el art. 54.1 de la L.O.E., al disponer la prórroga automática del Presupuesto anterior.

Del mismo modo, cabría aprobar, para evitar un funcionamiento provisional, el Presupuesto por Decreto-Ley, como se deduce del art. 13 de la Ley de Cortes.

C - La Fase Postparlamentaria.

Aprobado el Presupuesto General del Estado, la fase postparlamentaria tendente a la dotación de eficacia absoluta del texto aprobado por el Parlamento, en ningún país, presenta, en principio, problema especial que deba analizarse.

Las fórmulas promulgatorias y la publicación no presentan novedades.

Unicamente se va aquí a hacer referencia a un tema de gran interés, que, si parcialmente conectado con la fase de ejecu-

ción, tiene transcendencia hoy para el tema de las competencias, y que, en España, es de vital transcendencia. Nos referimos al ejercicio de las autorizaciones presupuestarias, vehículo ideal para que, debidamente controlado, acabe parcialmente, al menos, con la rigidez presupuestaria.

1 - Promulgación y publicación de la Ley.

La sanción legislativa se produce del mismo modo formal, y tiene el mismo alcance material que en otra Ley cualquiera.

Cabe, igualmente la posibilidad de que el Jefe del Estado, previo informe del Consejo del Reino, acuerde devolver la Ley aprobada a las Cortes para nuevo estudio. (art. 10. LOE. y 17 de la Ley Orgánica del Consejo Reino).

Unicamente debe llamarse aquí la atención sobre lo extraño de que el Jefe del Estado a quien corresponde no sancionar una Ley y devolverla para nuevo estudio, tenga una intervención en la fase de preparación del proyecto. Se exponía antes que el art. 34 de la L.A. C. establece que el proyecto de Presupuestos necesita la aprobación del Jefe del Estado para ser remitido a las Cortes.

Recordado el precepto en esta fase de la exposición debe concluirse que esta intervención previa del Jefe del Estado tiene un significado puramente formal, en cualquier caso, y que nunca puede implicar preferencia de dicha persona respecto al proyecto del Gobierno en relación con la Ley aprobada por las Cortes, ni dejación de sus derechos de devolución de la Ley, aunque esta coincida esencialmente con el proyecto.

La publicación tampoco ofrece particularidades. El texto - que aparece en el Boletín Oficial del Estado contiene, usualmente,

lo mismo que el proyecto publicado en el Boletín de las Cortes: - texto articulado y resumen del Presupuesto sin descender más allá de la división en capítulos y servicios.

Unicamente debe recordarse que la necesidad de que el Presupuesto se apruebe al comienzo de ejercicio hace que la Ley entre en vigor, no como regla general a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, sino en fecha fija, marcada en España el 1 de Enero.

Al tratarse además de una norma de acción para la Administración, y no de una norma de relación para con los ciudadanos, ni que les obligue directamente a éstos, pues no son sus destinatarios, no hay peligro para la seguridad jurídica, por falta de "vacatio". (213)

2 - El ejercicio de las autorizaciones presupuestarias.

Este capítulo dedicado a la aprobación del Presupuesto no debe cerrarse sin una referencia al tema de las autorizaciones efectuadas en la Ley de Presupuestos, tema que tiene una transcendencia notable en relación con la determinación de las competencias.

El tema va a referirse exclusivamente a la situación española, ya que de los poderes que en otros países se concedan al Gobierno para ejecutar el Presupuesto, no es fácil deducirse consecuencias aplicables al derecho español, puesto que las fases de ejecución responden a principios administrativos diferentes en cada régimen u ordenamiento.

a - Las autorizaciones presupuestarias.

Al Parlamento corresponde, por atribución de la Constitu-

ción, aprobar o negar su aprobación al Presupuesto del Estado. -

El principio constitucional por el que ésta competencia - se ejercita es parco en matizaciones, y no se limita su alcance en sentido alguno, sino en cuanto a los aumentos de gastos o disminuciones de ingresos.

Por ello, el Parlamento que aprueba el Presupuesto, es - competente para efectuar cuantos pronunciamientos juzgue necesarios sobre el mismo, limitar o ampliar los poderes de ejecución administrativos, dotar de flexibilidad al Presupuesto o instrumentar su - rigidez. (214)

El tema gira en función de tres elementos de cuya intensidad y formulación depende el alcance de las autorizaciones presupuestarias.

El primero es el principio de especialidad presupuestaria.

El segundo, la necesidad de habilitación legal de la Administración.

El tercero, la formulación de una legislación general de los Presupuestos.

a') Alcance de la especialidad presupuestaria.

Cabe, en principio, afirmar que a una más intensa vigencia del principio de especialidad corresponde una mayor competencia presupuestaria al Parlamento, y queda menos margen para efectuar autorizaciones presupuestarias. (215)

Interesa destacar, las notas esenciales de este principio y el significado particular que tienen ciertos créditos a los que no alcanza el mismo.

1 - Notas de la especialidad presupuestaria.

Todo Presupuesto contiene junto a la declaración política general (el gasto se elevará a cierta cifra para el año) valoraciones políticas concretas.

El principio clasificatorio del gasto público posibilita el control separado de las gestiones de cada Departamento Ministerial, y el conocimiento exacto del "precio de administración" y — del "gasto rentable".

El principio de especialidad de los créditos en que se — refleja el detalle del Programa económico, permite conocer el valor de cada pago del Estado.

Interesa aquí destacar una serie de aspectos que describen y perfilan con nitidez el alcance de esta especialidad en el reparto del crédito público.

1º) Los conceptos del Presupuesto se ordenan conforme a — un criterio orgánico.

Cada "concepto" aparece jurídicamente como la expresión — presupuestaria de una obligación exigible del Estado. El concepto se encuentra en la última ramificación del Presupuesto como partida no divisible jurídicamente porque su raíz o base legal es única.

La explicación de este principio o criterio clasificatorio tiene una absoluta validez en la clasificación orgánica de los créditos.

Cada concepto de la clasificación orgánica permite conocer cuanto cuesta anualmente la administración de un servicio. Cada unidad orgánica adquiere así su representación presupuestaria.

2º) Junto al criterio Orgánico el funcional.

Permite conocer los diferentes tipos de gastos. Importa destacar como el criterio funcional, sea cual fuere el punto de vista utilizado en su realización, ha de basarse forzosamente en un criterio de rentabilidad, qué gastos no son productivos, frente qué gastos pueden calificarse de inversión, directa del Estado, o indirecta mediante la utilización de medios de intervención económica.

3º) La conexión de las clasificaciones orgánica y funcional permite calificar a cada servicio, por los conceptos que comprende, en inversores y moramente administradores, clasificación puramente lógica y que admite innúmeras escalas de gradación.

4º) La especialidad de los créditos ofrece la posibilidad del control político concreto. Cada servicio representa una realización que puede ser enjuiciada. Cada servicio, por otra parte, tiene unos administradores diferentes cuya gestión se refleja en el buen fin dado a los caudales públicos que les corresponde administrar.

La aprobación del Presupuesto, por eso, aun siendo unitaria, ofrece la posibilidad de la discusión separada de cada concepto, su utilidad y conveniencia.

5º) El principio de detalle en la confección del Programa posibilita, desde el punto de vista jurídico, la comprobación de la legitimidad originaria de cada fuente de una obligación, y permite incluso al Presupuesto a actuar de fuente autónoma de creación, convalidación o legitimación de la existencia o continuidad del servicio u obligación previstos.

6º) Pese a que el principio de especialidad dispone la separación de créditos en conceptos, es más poderoso el principio -- de unidad del Presupuesto. El principio de especialidad lucha así con el de afectación.

Los ingresos del Presupuesto se aplican al bloque de los gastos, sin compartimentos estancos, ni afectación de cada ingreso a cada gasto concreto.

Por ello, el equilibrio presupuestario de formulación no se consigue nunca por servicios sino en conjunto, en todo el Presupuesto.

7º) La importancia de mantener la especialidad hace que -- su ruptura sólo se decreta en casos muy extraordinarios. Hoy día los poderes de transferencia que suelen concederse al Gobierno parecen romper algo ese respeto de "afectación" de un crédito a su servicio. Sin embargo, puede afirmarse que las posibilidades de transferencia o ruptura de la especialidad son siempre respetuosos con los criterios centrales de las clasificaciones orgánica y funcional.

2 - El caso de los créditos globales.

Contrariamente a lo exigido por el principio de especialidad, puede ocurrir que en el Presupuesto se contengan créditos globales.

La existencia de los mismos se justifican por razones de -- tipo político en la mayoría de los casos. (216)

Presupuestariamente lo usual es que se encubran a través -- de la vía de la transferencia, ya que suelen realizarse, a modo de subvención, para ayudar al mantenimiento de los entes autónomos. --- (217)

De mayor interés son los créditos globales debidos a razones políticas.- Así los que se conceden a las Cámaras, en que en razón al respeto que su autonomía merece no se efectúa detalle alguno - del reparto por servicios, constituyéndose una Intervención propia y confiriéndose una absoluta libertad de ejecución. (218)

b' - La habilitación legal de la Administración.

En segundo lugar, el tema de las autorizaciones presupuestarias se vincula íntimamente al de la necesidad de que la Administración para actuar cuenta con una positiva habilitación de la Ley.

Las autorizaciones presupuestarias, a las que venimos haciendo referencia, son pura y simplemente un reflejo singular de la habilitación normativa.

Partiendo del principio de que la Administración para actuar requiere una habilitación positiva de la Ley, principio que - se ha demostrado es aplicable a nuestro derecho, esas autorizaciones no constituyen una delegación de poder, sino una simple manifestación de este principio. (219)

Por ello, cada Presupuesto contiene unas autorizaciones expresas y limita el ejercicio de las mismas a los supuestos que legalmente se establecen.

c' - La legislación general de Presupuestos.

Finalmente, las autorizaciones presupuestarias dependen, -- en gran parte, no sólo del Presupuesto de cada ejercicio, sino de -- la Legislación General de Presupuestos, si ésta existe.

No cabe olvidar que las Ordenanzas presupuestarias generales se contienen, a lo sumo, en leyes de rango ordinario, salvo al-

gunos principios competenciales básicos, que recoge la Constitución.

Por ello, la Ley de Presupuestos de cada ejercicio puede, por técnica de "contrarius actus" disponer algo diferente o contrario a lo que la Ley General establezca.

Ahora bien, estas leyes generales son leyes - marco, que fijan un cuadro general dentro del cual se desenvuelve el ciclo de cada Presupuesto. Por ello, su valor, es ovidente, y las autorizaciones presupuestarias se deben desenvolver en los límites que fije esta Ley General. El derecho español es buena prueba de esta afirmación.

d') Ejercicio del poder reglamentario.

Finalmente, queda por abordar, aunque sea lateralmente un tema de transcendente importancia, que ha preocupado en gran manera a la moderna doctrina francesa (220): la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria en tema de Presupuestos.

En concreto, el problema cabría centrarlo en varias preguntas:

- ¿Es posible que la Administración dicte Reglamentos desarrollando preceptos del articulado de la Ley de Presupuestos?
- ¿Podrían dichos Reglamentos dictarse al amparo de las autorizaciones presupuestarias?.
- ¿Qué valor y duración tendrían?

En principio, ha quedado claramente establecido que el reparto de competencias en materia de presupuestos responde a criterios constitucionales, y que, por consiguiente, se dispone una defensa previa de las competencias, que no son renunciabiles.

Al ser el Presupuesto, por definición de la Constitución, materia que tiene que ser aprobada por Ley, y que se reserva el conocimiento de la Asamblea Legislativa, no parece conciliable su naturaloza con la existencia de un poder reglamentario. (221)

Trotabas, por ello, entiendo que, al ser el Presupuesto Ley que atiende a la relación constitucional Parlamento - Gobierno, y - que se resuelve en una autorización de aquél a éste, no cabe posibilidad de que éste desarrolle los principios de la propia autorización que se le confiere, salvo que expresamente se hubiera reservado al Reglamento una parcela propia de su competencia. (222)

La doctrina francesa antes citada, que es la que preferentemente se refiere al tema, al tratar del poder reglamentario en Presupuestos no hace alusión al desarrollo del Presupuesto por normas de carácter general que lo desarrollen, sino más bien a la posibilidad de que la Ley de Presupuestos se convierta en una norma en blanco que el Gobierno rellene, autodisciplinando su propio carácter y competencia presupuestaria (223).

En este sentido más bien el tema se centra en el alcance - de las competencias del ejecutivo, lo que hemos venido en llamar - ejercicio de las autorizaciones prosupuestarias,

En principio, pues, las respuestas a las interrogantes del comienzo son negativas. El mero carácter autorizatorio, con que se instrumenta la pérdida de rigidez del Presupuesto, impide el ojercicio de un poder normativo propio. No se delega poder en la Administración para dictar normas sobre el uso de las autorizaciones, ni - ella lo tiene como propio (224), debiéndose limitar a ejercitar las competencias que se le atribuyen, en los límites concedidos.

Las normas reglamentarias sobre el Presupuesto, cuando se han dictado han producido repulsa.

Duverger comenta que las Ordenanzas presupuestarias constituyen "la excepción flagrante y más total al principio de la autorización parlamentaria" del gasto (225)

El tema, carece, como se ve, de un planteamiento general, y se particulariza forzosamente, en la medida a que alcance el — ejercicio de cada autorización, (226)

Antes de entrar en el derecho español, conviene observar la situación del derecho francés, en que el Presupuesto hace largo tiempo que sufre una progresiva y extensa deslegalización, (227) sufriendo el Presupuesto alteraciones tanto cualitativas como cuantitativas (228). Lo que no es sino consecuencia de un más amplio problema de crisis de la institución y de crisis del control financiero de la representación popular (229).

Cotteret traza un cuadro interesante de las manifestaciones del "poder reglamentario" en el Presupuesto francés:

1 -Modificaciones intrapresupuestarias.

- "transferts des crédits".
- "Virements des crédits"
- "Régates des crédits".
- Restablecimientos de créditos.
- Transformaciones de empleos. (230)

2 - Modificaciones extrapresupuestarias.

- "Décrets d'avance"
- Compromisos de gastos futuros (231)

3 - Uso de las autorizaciones del Presupuesto.

- Decretos de reparto.

- Modificación de las cifras de gastos.
- Modificación de las cifras de ingresos (232)

b - El sistema de la Ley de Administración y Contabilidad.

En España se cuenta, como es sabido, con una Ley General en materia de Presupuestos, que es la de Administración y Contabilidad de 1-7-1.911 (233).

Su capítulo IV dedicado al Presupuesto sufrió nueva redacción parcial por Ley de 18-12-1.950.

La Ley es precisa en detalles estructurales, que son base de las normas administrativas reguladoras del régimen del Presupuesto.

En concreto, su art. 35 dice que cada parte del Presupuesto de gastos se detallará en secciones, capítulos, artículos y conceptos. La vigencia absoluta del principio de especialidad no deja margen a autorizaciones de redistribución de créditos.

El segundo de los campos propios de las autorizaciones presupuestarias, que tiende a que el Presupuesto pueda ser instrumento en manos del Gobierno para el más fácil manejo de los fondos públicos, queda también muy prefijado y detallado por la LAC.

La Ley decide por la rigidez formal del Presupuesto.

- 1º - No se contendrán en las Leyes de Presupuestos - preceptos distintos a los que determinen las cantidades a que hayan de ascender gastos o ingresos y los que sean necesarios para la administración de los Presupuestos respectivos (art.37).
- 2º - No podrá la Ley de Presupuestos modificar las - Leyes vigentes. (art. 37)

- 3º - No podrá el Gobierno modificar servicios (art. 39).
- 4º - Sólo las consignaciones del Presupuesto cubren las obligaciones válidas (art. 39)
- 5º - Quedan prohibidas las anticipaciones de fondos (art. 41)
- 6º - Quedan prohibidas las transferencias de crédito (art. 41). (234)

c - El Decreto - Ley de 8-11-57

La estructura del régimen presupuestario español sufre - una profunda transformación por Decreto-ley de 8-11-1957.

Este Decreto-ley no es sino el Preámbulo de una serie de normas que habrían de suponer una profunda transformación de los modos de nuestra Hacienda, y cuyo capítulo central lo constituye la Ley de Presupuestos y Reforma del Sistema Tributario de 26-12-57. (235)

El Decreto-ley citado, deja en suspenso una serie de preceptos de la L.A.C., levantando "provisionalmente" las prohibiciones contenidas en la misma, y dejando que los distintos presupuestos instrumenten el modo de ejercer las facultades hasta entonces prohibidas.

Precisamente se refieren todos los aspectos, cuya aplicación se suspende, a la rigidez del Presupuesto y al toma de las autorizaciones presupuestarias.

En concreto, se autoriza a que las Leyes de Presupuestos:

- 1º - Contengan disposiciones distintas a las determinaciones de ingresos y gastos.
- 2º - Modifiquen proceptos de Leyes materiales.
- 3º - Regulen las transferencias de créditos.
- 4º - Autoricen la concesión de anticipos de Tesorería.

Cada uno de estos aspectos habría de tener su regulación propia en las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio, habiéndose desarrollado cada autorización con su peculiar fisonomía.

d - Ejercicio de las autorizaciones.

Las leyes de Presupuestos desde 1.957, contienen normas precisas sobre el ejercicio por la Administración de las facultades que autoriza el Decreto-ley de 8-11-57.

Por su interés particular vamos a referirnos más especialmente a las transferencias de créditos y anticipos de Tesorería, de donde surge un nuevo poder competencial de la Administración.

Las prohibiciones contenidas en la L. A.C. de no transferir créditos ni anticipar fondos implicaban una reserva de competencia a favor del Parlamento. Lo que la L.A.C. expresa es que la Administración, en fase de ejecución del Presupuesto no podrá contraer obligaciones al margen del Presupuesto de modo válido, ni - hacerlos efectivos, y tampoco dar empleo distinto del previsto a las consignaciones presupuestarias.

Por supuesto, la prohibición permanecía inalterada en su vigencia aunque leyes concretas dispusieran singularmente el anticipo de unos fondos, o la realización de unas transferencias.

El estudio se amplía a otro punto, la determinación de -- créditos ampliables, que tiene aquí su lugar, aunque históricamente su procedencia sea distinta y ajena al Decreto-ley de 1.957.

Por el contrario no se aborda el tema de los preceptos -- materiales contenidos en el Presupuesto (concebido también como autorización en 1.957,) pues el tema se agota en su propio enunciado. Es cierto, como dice el Decreto-ley, que el Presupuesto puede articular normas materiales y de hecho así ha ocurrido desde 1.957. -- Pero la falta de sistemática consustancial al ejercicio de esta -- autorización haría su exposición totalmente pragmática y carente -- de interés general.

a') Los créditos ampliables

Dice Gutierrez del Alamo que hasta 1.932, como práctica contraria al art. 40 de la L.A.C. se autorizaba la contratación de obligaciones sin tope, reconocidas y liquidadas, en ciertos créditos que se conocen con el nombre de ampliables (236).

Los últimos años conocen igualmente esta práctica, y las leyes de Presupuestos marcan las listas de créditos que se considerarán ampliables hasta una suma igual al importe de las obligaciones que se reconozcan y liquiden.

Así, por ejemplo, la última Ley de Presupuestos, de 31-12-69 (art. 7) reconoce como ampliables las obligaciones de Deuda Pública, Clases Pasivas, cuotas de Seguridad Social, gastos de la Caja Postal de Ahorros, participaciones locales en contribuciones ...

b') Transferencias de créditos (237)

Prohibidas las transferencias entre capítulos, artículos

y concetos, la L.A.C. partía de una rígida concepción de las imputaciones presupuestarias. (238) (239).

Como antes se dijo, la prohibición es una prohibición - dirigida a la Administración, para evitar que pudieran aplicarse a conceptos distintos los créditos consignados para otras finalidades. (240)

Esta prohibición impide el libre juego de créditos, forzando a pedir suplementos de crédito (art. 41) cuando era insuficiente la consignación concedida a un concepto, mientras otros - créditos se cerraban con exco so, teniendo que anular los remanentes (art. 44)

De este modo para poder utilizar antes del fin del ejercicio un crédito de otro concepto para finalidad distinta a la consignada se requería una ley formal, por la que se anulara un crédito, al tiempo que se concedo un suplemento para el concepto que resultó insuficiente.

El Decreto-ley, al declarar en suspenso la prohibición de la Ley de A. y C., abrió la posibilidad, recogida en las distintas leyes de Presupuestos, de que la Administración pudiera - realizar transferencias de créditos en ciertos límites.

El sistema vigente instrumenta un triple círculo de competencias. (241)

1º - Los titulares de los distintos Departamentos Ministeriales pueden autorizar transferencias entre las partidas de un mismo concepto de los capítulos sexto y séptimo de operaciones de - capital, poniéndolo en conocimiento del Ministro de Hacienda y - Comisario del Plán de Desarrollo.

2º - El Ministro de Hacienda puede acordar las transforon
cias en materia de operaciones de Capital, entre diferentes concep-
tos.

Lo hará a petición de los titulares de los Departamentos
y previo informe de la Comisaria del Plán.

3º - El Gobierno puede acordar las transferencias de cré
ditos en materia de subvenciones, ciertas operaciones de capital,
y transferencias entre secciones del Presupuesto, por necesidades
del material.

4º - En los demás supuestos en que no se autoriza la rea
lización de la transforencia se requiere una ley para que la mis-
ma pueda llevarse a cabo, anulando un crédito y suplementando el
insuficiente.

La Ley aún dentro de este marco de competencias que deja
a la Administración establece unas limitaciones a su ejercicio.

En primer lugar, se dispone que ciertas categorías de —
créditos (ampliablos, y de acreedor determinado) no pueden ser ob
jeto de transferencia, rigiendo para ellos la prohibición sentada
por la L.A.C.

En segundo lugar, según la vigencia de los créditos, se
dispone que no son compatibles los procedimientos de transferencia
de crédito y suplemento de crédito cuando recaen sobre un mismo con
cepto, por lo que no pueden ser objeto de transferencia, ni servir
para la misma los créditos, suplementados en el ejercicio y vice-
versa.

Finalmente, la transferencia de crédito se define como al
teración de cifras presupuestas, por lo que se han de tramitar por

la vía del art. 41 de la LAC, y cumplir lo dispuesto en la Real Orden de 12-6-1930.

c') Anticipos de Tesorería (242)

1º - Legalidad vigente en la cuestión.

Dispone el art. 41 párrafo 5 de la Ley de Administración y Contabilidad que "quedan prohibidas las anticipaciones de fondos".
(243)

El Decreto-ley de 8 de Noviembre de 1.957 suspendió la — aplicación de este precepto, remitiendo a cada Ley de Presupuestos la regulación del modo en que se dispusiera en el futuro de los an ticipos.

De este modo en cada Ley de Presupuestos se contendría — una autorización valedora por los dos años de vigencia del Presu- puesto, determinando los casos en que el anticipo podría otorgarse, órgano competente para su concesión y circunstancias que en la mis ma hubieran de concurrir.

Las Leyes de Presupuestos para los bionios 58/59, (Ley de 26-12-69 art. 11 y Orden de 29-3-60 que lo desarrolla); y 62/63 — (Ley de 23-12-61; art. 11) autorizan al Gobierno a conceder antici pos de Tesorería cuando, al tramitarse un expediente de concesión de un crédito extraordinario o un suplemento de crédito, hubiese re caído en el mismo dictamen favorable del Consejo de Estado.

El Consejo de Ministros es el órgano competente para acor dar anticipos, previa deliberación sobre la urgencia de su conce- sión y lo inaplazable de la necesidad a cubrir.

Las Leyes de Presupuestos vigentes para los bionos 64/65 (Ley de 28-12-63; art. 15); 66/67 (Ley de 21-12-65; art. 34) y 68/ 69 (Ley de 5 abril 1968; art. 10) y 70/71 (art. 12) introducen una —

nueva causa legitimadora del otorgamiento de anticipos: "Cuando se hubiese promulgado una Ley en la que se reconozcan derechos económicos que exijan la concesión de créditos suplementarios o extraordinarios".

El derecho vigente se completa con una norma contable — (art. 10 Ley Presupuestos vigente): el importe de los anticipos acordados, y no cancelados, no puede en ningún momento exceder del 1% del total de los créditos autorizados en el estado letra A de los Presupuestos Generales del Estado.

Por consiguiente, del derecho vigente recogido hoy en el art. 12 de la Ley de Presupuestos de 30-12-69, parecen deducirse las siguientes conclusiones:

1ª - Los supuestos determinantes de la concesión de anticipos de Tesorería son solamente aquellos que se regulan en la — Ley de Presupuestos.

2ª - La Ley de Presupuestos vigente solo enuncia dos de estos supuestos: que haya recaído dictamen favorable del Consejo de Estado en un expediente de concesión de recursos; y que, aprobados los Presupuestos se haya promulgado una Ley que reconozca — unos derechos económicos concretos.

3ª - Solo en el caso de que concurren alguno de estos supuestos puede el Consejo de Ministros acordar la concesión de un anticipo siempre que, a su juicio, y por estar destinado su importe a cubrir necesidades inaplazables sea manifiesta la urgencia de su concesión.

4ª - La concesión de anticipos tiene un tope cuantitativo, no pudiendo exceder del 1% del volumen total de gastos de un ejercicio.

2º - Finalidad que se pretende alcanzar mediante la concesión de anticipos.

El Decreto-Ley de 8-11-57, al suspender la aplicación de algunos preceptos de la Ley de Administración y Contabilidad pretendió, junto a la materialización del contenido de la Ley de Presupuestos, (suspensión del último párrafo del art. 37), dotar al Gobierno de medios para escapar de la rigidez de la determinación de algunas partidas (posibilidad de efectuar transferencias de — crédito) y agilizar el procedimiento de concesión de créditos extraordinarios y suplementarios.

De esta manera, con el dictamen favorable del Consejo podía disponerse del montante del crédito, sin necesidad de esperar al final del proceso legislativo, con frecuencia lento, (plazos de enmiendas, informe de la ponencia, dictamen de la Comisión de Presupuestos, aprobación por el Pleno).

De esta manera, mediante el uso de anticipos, se acorta notablemente el tiempo de tramitación del expediente, y se puede disponer de los fondos que se habilitan con la urgencia propia — de la concesión de recursos, por la vía del art. 41 de la Ley de Admon. y Contabilidad.

El acortamiento de plazos, beneficioso para la marcha de la Administración, impone la reducción del número de Decretos Leyes que otorgan recursos extraordinarios "por razones de urgencia" (art. 13 de la Ley de Cortes), a partir de 1.957.

Sin embargo, la lentitud del procedimiento administrativo obliga, en algunas ocasiones, a acudir a la técnica del Decreto Ley, sin incoar formalmente un expediente, como para los supuestos ordinarios prevé el art. 41 L. A.C.

Para normalizar el régimen de concesión de recursos, la — Ley de Presupuestos del bienio 64/65 amplió el alcance de la autorización concedida al Consejo de Ministros para otorgar anticipos de Tesorería usando, pues, de la técnica del anticipo, como sustitutiva de la del Decreto-ley.

Ahora bien, el uso de los anticipos en supuestos no previstos por la Ley, o sea sin autorización parlamentaria, produce — un desajuste en el funcionamiento del sistema, y en la relación entre los órganos del Estado, sobre cuyos efectos es conveniente llamar la atención.

3º - Efectos del uso de anticipos de Tesorería en casos no previstos por la Ley de Presupuestos.

Los efectos que se producen son de doble tipo, funcional y orgánico:

a: Funcional.- Son tres fundamentalmente.

Por una parte, se sustituye la técnica del Decreto-Ley por la de anticipos, como arriba se indicó siendo así que la naturaleza de ambos sistemas es diferente, y que las competencias en orden a — su determinación son distintas.

En segundo lugar, se producen unos actos administrativos — cuya invalidez es manifiesta, al actuar el órgano que los dicta con exceso de las competencias que la Ley le atribuye, violando el principio de la habilitación positiva de la Ley. La gravedad de este — efecto es mayor en cuanto que la materia sobre la que los actos reseña es la presupuestaria, en que es tradicional y legal (arts. 34 y 41 de la Ley de Admon. y Contabilidad y 10 y 12 de la Ley de Cortes) con previa autorización parlamentaria.

Finalmente, con una visión global del problema, se corre el riesgo de que una extensión (por lo demás ilegal hoy día) de la concesión de anticipos de Tesorería vaya a sustituir al procedimiento más acabado, y jurídicamente riguroso, del otorgamiento de créditos extraordinarios y suplementarios.

En efecto, si se consigue la misma finalidad financiera, sin incoar un expediente, ni contar con el respaldo de una Ley — formal, el procedimiento del art. 41 LAC queda convertido en un simple sistema para cancelar "ex post" las anticipaciones. Se — acerca de esta manera el sistema español al francés de "Décrets d'avance", pero sin las garantías de tramitación que allí se establecen, y sobre todo actuando de espaldas a la Ley.

b - orgánico.- El uso de los anticipos en casos no previstos por la Ley, coloca al Consejo del Estado en el papel de mero observador de hechos y situaciones pasadas, privando a su dictamen de todo valor real. (244)

Por lo que respecta a las Cortes, cabe la posibilidad de que no se apruebe en su día el proyecto de Ley por la que se cancele el anticipo, imponiendo el reintegro al Tesoro de lo pagado. En este caso cabe pensar que los particulares afectados, si los hubiera, pueden ejercer una acción de responsabilidad ante el Estado.

Pero ante el supuesto normal de que el crédito se conceda, ocurre que el papel de las Cortes es el de otorgar un simple de indemnidad -, como en el derecho inglés, con la diferencia de — que al tiempo se convalidan actos administrativos ilegales.

De esta manera, la autorización presupuestaria "ex ante" — se convierte en convalidación de obligaciones "ex post".

d') Otras autorizaciones.

No se agotan con las autorizaciones citadas las que para la Administración de los créditos conceden las Leyes de Presupuestos.

El escape que las mismas van solapado y progresivamente, realizando de la L.A.C., alcanza a otra larga serie de aspectos.

Sin ánimo exhaustivo pueden citarse:

- 1º - Autorización al Ministro de Hacienda para incorporar remanentes del ejercicio anterior al nuevo Presupuesto, en contra de lo dispuesto en el art. 44 de la L.A.C. sobre la anulación de los mismos. (245)
- 2º - Autorización para incorporar a un Presupuesto - créditos extraordinarios votados en el Presupuesto anterior, cuando se destinen a cubrir igual tipo de necesidades, abriendo así en gran manera el criterio de excepcionabilidad que parece conceder a éstos créditos el art. 41 LAC.
- 3º - Autorización para determinar los casos en que - los ingresos presupuestarios producidos por operaciones de enajenaciones patrimoniales crean - créditos en el Presupuesto de gastos dirigidos a un acreedor determinado. (246)

De todo ello se deduce que las reglas de determinación de las competencias que tan rígidamente se establecen en orden a enumerar las obligaciones exigibles del Estado, sin embargo, son singularmente modificadas por cada Ley de Presupuestos, que amplía de

modo palpable el círculo de la acción administrativa, haciendo por der importancia al principio de especialidad y debilitando las fórmulas de la Ley General de Presupuestos, al utilizar las habilitaciones legales que son cada día más amplias y generosas en su contenido.

c) Duración de las autorizaciones.

El tiempo durante el cual la Administración puede utilizar las autorizaciones concedidas por la Ley de Presupuestos es de dos años.

Así se desprende del art. 37 de la L.A.C. que dispone — que los preceptos que contiene el articulado de las Leyes de Presupuestos solo estarán en vigor durante el ejercicio de cada Presupuesto, y el de la prórroga en su caso, determinando el art. 33 de la misma Ley que los Presupuestos se formarán cada bienio.

Por lo tanto, la autorización abarca los dos ejercicios — de cada Presupuesto, y se limita al contenido del mismo.

Parece, por otra parte, lugar oportuno para llamar aquí — la atención sobre la provisionalidad del Decreto-ley de 1.957, — que en lugar de derogar los preceptos de la ley, los hizo caer en el olvido utilizando la técnica de la suspensión.

Esta provisionalidad, que lleva ya durando catorce años, — ha permitido que siete leyes de Presupuestos contemplen el problema y, a decir verdad, lo han hecho con un lamentable criterio de continuidad.

Pero, por el contrario, la provisionalidad que implica la suspensión de un precepto, sería cosa de revisarla, y determinar con

criterios definidos y duraderos el manejo de los fondos presupuestarios.

Todo ello parece apuntar a una reforma de la LAC, que no sería, en caso alguno, inoportuna.

f - Control de su ejercicio.

El control que del ejercicio de las autorizaciones puede realizarse responde al mismo esquema general que preside el sistema de control del Presupuesto. No se hace, por ello, referencia particular al mismo, Únicamente debe recordarse que existen, en concreto, ciertos modos administrativos de control sobre algunas actividades administrativas, con independencia del general que realiza la Intervención del Estado.

Así, en materia de transferencia, el Ministro de Hacienda y la Comisaría del Plán mantienen vigilancia sobre las que se realizan por los Departamentos Ministeriales.

El control parlamentario, como ocurre sobre los Presupuestos Generales, se realiza "ex post". Con independencia del general reflejado en la Ley de Cuentas, también se prevén algunos concretos.

Así, en materia de anticipos se establecen un control de las Cortes, que puede incluso concluir en la devolución del anticipo percibido por el beneficiario.

CAPITULO III

NOTAS

- (1) Capítulo I. B. 5.
- (2) Quedan, por consiguiente, fuera del tema las fases de ejecución y control del Presupuesto.
- (3) Las referencias al derecho comparado, siendo amplias, no tienen más finalidad que tratar de obtener un cuadro comparativo - con que enriquecer el estudio del derecho español.
- (4) Por citar un estudio guía del problema, la referencia obligada es COTTERET "Le pouvoir réglementaire e matière budgétaire". - Revue de Science Financière 1963, nº 3, págs. 372 y sig.
- (5) Talice, en "La legge di bilancio". Milano 1969, págs. 3 y 4, pone de manifiesto la transcendencia del Presupuesto como instrumento de equilibrio constitucional, en que juegan postestados - concurrentes de los distintos órganos del Estado y se desarrollan - mutuos controles.
- (6) La Ley es un ropaje exterior al que se llega a través de - un procedimiento legislativo. García Trevijano.- Tratado de Derecho Administrativo. I. 2ª ed. Madrid 1.968, pág..40. Sobre ello insiste en págs. 217 y sig.
- (7) Este tema habría de ser objeto de un estudio separado. Todas las doctrinas económicas emiten su criterio sobre la formación del Presupuesto del Estado, el montante del gasto público, etc..... lo que no es sino un aspecto de la formulación de todas las doctrinas políticas decimonónicas, sobre la doctrina de los fines del Es-

tado , alcance de la libertad del individuo, etc....

Los capítulos 31 a 34, ambos inclusive, del sugestivo libro de SABINE.- "Historia de la teoría política", México 1965, pueden ser guía de excepción para el estudio de este aspecto del problema.

(8) Garcia Pelayo.- Derecho Constitucional Comparado, 7ª Ed. Madrid 1964, págs. 183 y sig.

(9) Unión Interparlamentaria.- "Parlements" Paris 1.961, págs. 214 y sig.

(10) Sobre el método de los "hearings" informa de la experiencia americana Talice, en "Il bilancio federale degli Stati Uniti d' - America. Roma 1964. pág. 230.

Más general, Martín Retortillo, Sebastián.- "Parlamento y Gobierno en la planificación económica", en RAP. 55, págs. 27 y sig.

(11) La depolitización del Presupuesto y su conversión en un - dominio de técnicas a través de "la rationalisation des choix budgétaires", en el estudio de este nombre de Ductos, en Rev. Science Financière 1969. 3, págs. 655 y sig. en especial.

(12) Sobre el origen de la distinción en el Reglamento de Contabilidad francés de 1.838; y su significado actual, págs. 1236 y - sig. de mi artículo "Régimen Jurídico de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito", en Rev. Der. Fin. 78.

(13) Pág. 63, de "Le Budget", Paris 1.891.

(14) Loc. cit. págs. 65 y sig.

(15) Hacienda Pública - Págs. 220 y sig.

(16) Loc. cit, Págs. 58 y sig.

(17) Stourm, cit. págs. 70 y sig.

(18) Parlements, cit. págs. 216 y sig.

(19) Trotabas. Finances Publiques. Paris 1967. págs. 91 y sig.

(20) Para analizar los poderes del Ministro de Hacienda, es de importancia el estudio de Gourdin. "Les fonctions de controle du Ministre des Finances", en "La Reforme". cit. tomo 2. págs. 167 y sig.

Estudia la calidad de Viceprimer Ministro del "Chancellor of Exchequer" inglés, la importancia del "Bureau of Budget" como instrumento de la política del Presidente de Wa, la disciplina impuesta por el Comisariado del pueblo a Rusia, y la falta de poderes del - Ministro de Hacienda francés.

(21) Jean Perreau Pradier.- L'equilibre budgetaire. Paris --- 1.934, libro poco interesante, por lo demás, recoge varios párrafos del discurso, de Leon Sray, pronunciado en la Asamblea Nacional el 13-12-1872, sobre el Presupuesto de 1.873, poniendo de manifiesto los inconvenientes de tipo político y administrativo de la creación de un Ministerio Presupuestos. Págs. 85 y sig.

(22) Talice, en op. cit. pág. 24 "para la Ley de Presupuestos la iniciativa exclusivamente corresponde al Gobierno".....

(23) E. Van Raalte.-The Parliament of the Kingdom of the Netherlands. London 1.959, págs. 137 y sig.

(24) Mahmond Atef Alí El Banna "Le particularisme du pouvoir de decisión busgétaire". Paris 1.968, págs. 43 y sig.

(25) Loc. cit. págs. 75 y sig.

(26) Spadari. Il capo dello Stato. Roma 1.962, págs. 159 y sig.

(27) Diritto Costituzionale. Milano 1.967, pág. 329.

(28) Loc. cit. págs. 25 y sig. y nota 50.

(29) Parlements, cit. págs. 217 y sig.

(30) García Añoveros. Derecho Presupuestario. Multicopiado. Sevilla 1.969, pág. 27.

(31) Loc. cit. pág. 27

(32) González Pérez. El procedimiento administrativo, Madrid 1.964, pág. 600.

(33) Para otras leyes presupuestarias, como las de créditos extraordinarios, es preceptivo el Dictamen del Consejo de Estado. Vid, mi artículo "Régimen Jurídico de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito", en Rev. Der. Fin. 78. págs. 1279 y sig.

(34) Un interesante estudio sobre la actividad consultiva en el Estado de los Consejos económicos, y su razón de ser como vehículo de la representación de intereses, incorporado al proceso legislativo, en Jorge Esteban. "La representación de interés y su institucionalización", en REP 155, págs. 59 y sig.

(35) En derecho italiano se asegura la intervención consultiva, siendo preceptivo el Dictamen del Consejo del Estado y del Tribunal de Cuentas.- El del Consejo Nacional de Economía y Trabajo no es preceptivo.

(36) Amselek. Le Budget de L'Etat sous la V République. Paris 1.967, págs. 158 y sig.

(37) En el mismo sentido. Yuste "Perspectivas actuales del Presupuesto". Separata. pág. 11 Madrid. Cete 66/67.

(38) La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire. Uzes 1.951.

Rapport general sur la presentation du Budget. en Reforme budgétaire. Tomo 1. Paris 1.954.

(40) Un ejemplo completo del sistema de valoración utilizado en la preparación del presupuesto en Inglaterra, distinguiendo el Presupuesto del Estado, de los actos locales, la Administración — hospitalaria, y las industrias nacionalizadas, en "Budgeting in public authorities", por un grupo de estudio del Royal Institute of Public Administrations, al frente del Dr. R.S. Edwards Londres 1959 págs. 75 y sig.

(41) En loc. cit. pág. 224.

(42) Pérez Hernandez.— Créditos extraordinarios y suplementos de crédito en Homenaje a Jordana de Pozas. Tomo III Vol. 2, pág. — 458. Madrid. 1962.

(43) Muchos Dictámenes del Consejo de Estado llaman la atención sobre este tema. Baste citar los núms. 36.062 y 36.068 de 11-7-68.

(44) Loc. cit. Pág. 169.

(45) Loc. cit. pág. 224.

(46) Stourm hace un completo estudio de la evaluación de ingresos (Francia, Inglaterra, Usa, Bélgica y Prusia) y gastos en el Presupuesto. Al final comenta que, para los ingresos sólo es posible una evaluación de tipo automático, en base al último Presupuesto, o a lo sumo con valoración de plusvalías porcentuales, en loc. cit. págs. 144 y ss.

(47) Duverger op. cit. pág. 225.

(48) Marcantonio. L'Azienda dello Stato. Milano 1950. pág. 265.

(49) La citada Ley de 1.950 modificó los arts. 32, 33 y 34 de — la LAC.

(50) En las leyes de suplementos la valoración supone una jus-

tificación por expediente, de las necesidades y se ajusta a una -
Real Orden de 12 de junio de 1.930. ver mi artículo "Régimen de -
los Créditos ...", cit. págs. 1249 y 1268.

(51) La información comparada sobre el tema puede verse en -
Parlements. págs. 229 y sig.

(52) Loc. cit. pág. 22.

(53) Sobre el orden de los elementos del Presupuesto, es fun-
damental la Ley Italiana, conocida por Ley Conti, de 1-2-1964.

(54) Este tema fundamental se analiza más adelante.

(55) Se introduce para obtener de él una visión de conjunto,
tiene importancia por ver sobre él, como funciona el principio de
publicidad.

(56) Talice dedica el capítulo 2º de su Legge di bilancio, -
cit. el tema del contenido del Presupuesto, aceptación del depósi-
to e imperfección de los elementos del proyecto depositado.

(57) Revelador como ninguno sea, tal vez, el magnífico traba-
jo de Sainz de Bujanda, Hacienda y Derecho. Tomo 1 "Organización
Política y Derecho Financiero", págs. 117 y sig.

(58) Un amplio estudio de la Parliament Act. de 1911, en la
introducción a la 8ª ed. de la "Introduction to the study of the -
law of the Constitution" de Dicey Londres. 1920, En particular, -
desde la página 21 ,en torno a las "Money Bills".

(59) Fraga. La Reforma del Consejo de los Estados Unidos. Ma-
drid. 1951 págs. 56 y 57.

(60) Sanchez Agesta. Gobierno y Responsabilidad. REP. 113-114
El artículo (págs. 35 y sig.) es, por lo demás, un magnífico ensa-
yo de sistematización del tema de la responsabilidad política.

(61) El tema del origen presupuestario de las Cámaras se ha planteado con rigor por Sainz de Bujanda en "Organización política y derecho financiero", en Hacienda y Derecho I. págs. 239 y sig., en general, págs. 264 y sig., sobre el caso inglés, 279 y sig. para el derecho francés, y desde la 284 estudia el panorama en la Monarquía española.

Le dedica atención especial a las escrituras de millones (págs. 308 y sig.) y su valor como Presupuestos parciales.

(62) García Pelayo. Derecho Constitucional comparado. cit. - pág. 255.

(63) Así aparece en el Policraticus de Salisbury, el Speculum Regum de Álvaro Pelayo .. vid Beneyto "Los orígenes de la — Ciencia Política en España". Madrid. 1949 págs. 231 y sig.

(64) García Añoveros. Derecho Presupuestario. Apuntes de clase. Sevilla 1.969.

Destaca como primeras ideas inspiradoras de un derecho presupuestario (pág. 7) el predominio de la representación popular, la desconfianza frente al poder ejecutivo y la idea de un control riguroso sobre el mismo.

(65) El origen de los poderes del Parlamento británico. págs. 31 y sig. del Libro de Ronald Butt. "The of Parliament " London — 1.967.

(66) Todo el interesantísimo libro publicado por Presses Universitaires. Etudes sur L'histoire des Assemblies d'Etats". Paris 1.966, contiene estudios sobre el origen de las Asambleas, y la importancia del principio representativo en el sometimiento del impuesto y del gasto público. Particularmente interesantes son los estudios sobre Francia.

(67) Sobre la labor financiera de las Cámaras tradicionales castellanas, además del citado estudio de Sainz de Bujanda, existen multitud de estudios. Una amplia relación bibliográfica se encuentra en Pérez Prenas. Págs. 362 y sig. REP 126, nota 4 "Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz".

(68) Trotabas. Finances publiques. Dalloz 1967. págs. 21 y sig.

(69) "Principii di Diritto parlamentare", de Miceli. Milano-1.910, pág. 97.

(70) "The problem of supply in Great Britain in the nineteenth century", por V. Cromwell, en "Etudes in L'histoire des Assemblées d'Etats". Paris 1966. págs. 1 y sig.

(71) Capítulo 1 de este libro.

(72) Por citar un libro que haga una exposición histórica del problema "Historia Económica de Europa". Birnie Barcelona 1957. págs. 13 y sig.

(73) Se cita la frase de Villèle, "Monsieurs, saluez ce chiffre. Vous ne la reverrez plus", pronunciada, para excusar una cifra muy elevada del Presupuesto, resultó cierta. Los gastos siguieron aumentando.

Sobre el tema, Nabarro . en Hacienda Pública. Madrid 1961. págs. 225 y sig.

(74) Tal vez sea el análisis más fino del problema de la crisis parlamentaria aplicado a un caso y un régimen, como el francés de 1.958, Lesguillons.- "L'intervention du pouvoir exécutif dans la procédure de décision budgétaire en France" en Devolvé y Lesguillons "Le contrôle parlementaire sur le politique économique et budgétaire. págs. 135 y sig. Paris 1.964.

(75) V. págs. 431 y sig. de "Le budget" cit.

(76) vid. El Banna, cit. págs. 227 y sig.

(77) Parlaments. cit. págs. 214 y sig.

(78) Sobre todos estos medios de expresión nos remitimos al que sigue siendo libro central del Derecho parlamentario. ERSKINE -MAY. Treatise on The law, privileges, proceeding and usage of -Parliament. 17ª edición. Londres 1964, libro al que Morrison of -Lambeth, en su gran libro "Government and Parliament" 3ª ed. Londres 1964. pág. 210, califica de biblia del procedimiento parlamentario.

(79) Ruini. La funzioni legislativa. Milano 1.953.

(80) De modo similar en España, el artº 48 del Reglamento de las Cortes dispone que si el acuerdo de una Comisión modifica sustancialmente el proyecto, puede acordarse que se tramite como proposición de Ley.

(81) Perreau Pradier. Loc. cit. pág. 120, dirige un fuerte ataque a la demagogía parlamentaria, nacida del mandato imperativo, - "Los diputados hacen inscribir en los Presupuestos créditos de interés efectoral sin preocupación por el equilibrio. Olvidan su papel de controladores del Gobierno. Sustituyen a los Ministros sin saber cómo el Ministro de Finanzas podrá encontrar los ingresos correspondientes."

(82) Leguillons expresivamente califica el proyecto de Ley de Presupuestos de "cuasi-intangible" por las Cámaras. pág. 143, en - loc. cit.

(83) Jean Francois Aubert. Traité de Droit Constitutionnel - Suisse. Neuchatel 1967. pág. 490.

En Suiza el Parlamento no tiene porqué limitarse a aprobar o rechazar el Presupuesto. Puede modificarlo en cierta medida, aunque bien es cierto que usa de su derecho de manera moderada. Por ejemplo en 1.963 la modificación introducida fue de una diezmilésima - parte del importe total del Presupuesto.

Igualmente, el Parlamento puede aumentar el gasto, no estando - ésto sometido a prohibición como en Francia, ni al veto del Gobierno como en Inglaterra y Alemania, ni a la necesidad de compensar - con nuevo ingreso como en Italia.

(84) En Parlements. cit. págs. 223 y sig.

(85) Douverger. loc. cit. pág. 243.

(86) Mortati. *Instituzioni di Diritto Pubblico Padova 1966.* pág. 593: SEPE, "El Presupuesto en Italia", en *Documentación Administrativa* 100. pág. 247.

En general, el tema tiene el más amplio tratamiento en ONIDA. La *legge di spessa nella Costituzione Italiana.* Milano 1.963.

(87) Jennings.- *Parliament.* Cambridge. 1939. págs. 249 y sig.

(88) Jennings cit. pág. 253.

(89) Un rápido examen del derecho comparado, y uno más detenido de la limitación a la presentación de enmiendas que aumentan gastos, según el art. 17 de la Constitución francesa de 1.946, en Soulier. "L'article 17 de la Constitution et ses incidences". en "La - réforme" cit. tomo 2. págs. 23 y sig.

Concluye diciendo que la iniciativa parlamentaria en esta materia va perdiendo su caracter de iniciativa para convertirse en la - afirmación de posiciones políticas.

(90) págs. 106 y sig. de COTTERET. *Le pouvoir legislatif en --*

France. Paris. 1962. Amselek. cit. pág. 203 y sig.

(91) Loc. cit. pág. 208.

(92) Cotteret. Loc. cit. pág. 125.

(93) Art. 92 del Reglamento de la Asamblea Nacional.

(94) Un completísimo y exhaustivo estudio del citado art. 40 en op. cit. de Amselek, págs. 213 y sig.; y El Banna págs. 97 y sig.

(95) En este punto disiente Amselek que cree que no se aplica a las proposiciones compensadas, y cita en su apoyo decisiones de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional de 9.4 y 27-10-59 (loc. cit. pág. 219)

(96) Garcia Añoveros encuentra similitud casi literal entre el art. 59 antiguo del Reglamento de las Cortes y el 42 de la Ley Orgánica francesa (loc. cit. pág. 29)

(97) Problemas actuales del Derecho presupuestario español. - Madrid. 1962 pág. 38.

(98) El Reglamento de las Cortes Españolas. Madrid 1.959 pág. 137.

(99) Yuste, loc. cit. págs. 17 y sig. de la separata.

(100) vid. supra.

(101) Con la excepción del derecho anglosajón.

(102) Tal es el caso de los comprendidos como servicios votados, que integran el Fondo Consolidado, o son objeto de "apropiación permanente".

(103) Lucifredi. L'iniziativa legislativa parlamentare. Milano 1.968, hace un magnifico esquema de sus límites. págs. 231 y sig.

(104) Un esquema de restricciones del Parlamento en el intersante libro de Coitteret. "Le pouvoir legeslatif en France". Paris 1.962.

(105) "Le budget" cit. págs. 194 y sig. y 242 y sig.

(106) En loc. cit. págs. 160 y sig.

(107) Bustamente en su colaboración al libro de Laufenburger. Finanzas, cit. págs. 29 y sig. da noticia, aplicada al caso mejicano, de cómo el funcionamiento del plazo preclusivo imposibilita el examen del Presupuesto por la Cámara. "La sola consideración del — limitadísimo lapso que media entre la fecha en que el Ejecutivo debe enviar a la Cámara de Diputado el proyecto de Presupuesto, y la fecha en que el Presupuesto ya aprobado debe ser devuelto al Ejecutivo para su publicación, es suficiente para exhibir, cómo, por imposibilidad material de examinar detenidamente el proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo, La Cámara de Diputados tiene — que conformarse con conocerlo en lo general y sancionarlo en sus — términos".

(108) O fecha de finalización del año financiero.

(109) Stoum, loc. cit. pág. 92, da noticia de que las doceavas provisionales en Bélgica funcionan como institución no excepcional. "Están aclimatadas y reglamentadas."

(110) Un amplio estudio comparativo de las doceavas provisionales en Parlements. Págs. 230 y sig.

(111) Es curioso que esta posibilidad se conciba como medio ordinario, y no se cimente en los poderes de excepción del art. 16 de la Constitución. Hay que entender, pues, que es una institución normal, constituyendo el más flagrante ataque a las competencias finann

cieras del Parlamento.

(112) En Alemania es la Comisión parlamentaria la que decide sobre su posible compensación.

(113) Loc. cit. págs. 211 y sig.

(114) El tema se expone en la segunda parte del libro.

(115) Este caracter conduce al tema de los "riders" o "cavaliers budgetaires", en base a los que se formuló la teoría del caracter formal de la Ley de Presupuestos (vid. Eusebio Gonzalez que resume la teoría de la Ley formal en "Natura giuridica della legge d. bilancio nel dritto spagnolo" Riv. Div. Fin. 111 y sig.) y la de la doble condicionalidad. Vid. mi artículo "Régimen de los créditos" cit. pág. 1242 y sig.

(116) Barthe Lemy, loc. cit. pág. 326, llama la atención sobre cómo la Comisión de Finanzas se arroga competencias de otras Comisiones "gracias al abuso de los "cavaliers budgetaires" "en el Cafarnaúm de la Ley de Presupuestos". De este modo se aprueban nomas de validez permanente, valiéndose de las ventajas inherentes al voto del Presupuesto: rapidez, voto a fecha fija.

(117) Recuérdense los casos citados de Brasil y Suecia.

(118) "Régimen Jurídico de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito". En Rev. Der. Fin. 78.

(119) Las leyes de créditos extraordinarios, aunque son leyes presupuestarias, sin embargo, no se consideran a estos efectos de modo particular, y las enmiendas a las mismas no se diferencian de las presentadas a otra Ley. Por ello, si suponen aumento de gastos se aplican las restricciones del art. 60 y no del 59. Ver mi artículo "Régimen jurídico de los créditos" cit. págs. 1283 y sig.

(120) Por ejemplo, una Moción, vid Dictamen del Consejo de Estado 35.316, de 16-2-67.

(121) Sobre la autonomía financiera de la Cámara Parlements - de la Unión Interparlamentarie. Paris 1961. págs. 77 y sig. y Dictamen del Consejo de Estado de 1-3-1967.

(122) Bonéfant. L'autonomie financière et administrative des - Assemblées parlementaires en France. *Revue des sciences financières* 1961. nº 2 págs. 293 y sig.

(123) El libro citado de Stourm. Le budget, corrobora, por todos, la afirmación.

(124) Los estudios citados de Talice, en Italia; Lesguillons en Francia, son buen ejemplo.

La mera lectura del índice de la Revista francesa de Ciencia Financiera muestra cómo de los estudios de derecho presupuestario de la década del 60, la mayoría hacen referencia a problemas de tipo - constitucional o administrativo, más que al contenido del Presupuesto.

La observación la fórmula en términos generales sobre los gastos públicos. Naharro. citado pág. 227.

(125) Por todos, Erkiné-May. *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* 17ª Ed. 1964. London, dedica al tema del examen del Presupuesto el más exhaustivo estudio. pág. 705 a 845.

(126) Ver nota 5 de este capítulo.

(127) El Presupuesto es una norma que se autoconsume con el - transcurso de un plazo. Nace ya con efectos limitados en su vigencia.

Villar Palasí. Derecho Administrativo. pág. 318. Madrid 1.968.

(128) Cada aprobación de un Presupuesto permite a la Cámara - vigilar prospectivamente las líneas de acción del Gobierno, y, a - posteriori, el ampliamento de dicha línea contenida en el Presupuesto anterior.

(129) Ver apartado 3 c) c') de este capítulo.

(130) Flambard. Le refus du budget. Caén. 1.905.

(131) Págs. 299 y sig. del "Parlamento británico" de Fraga. - Madrid 1961.

Explica el alcance de ese control en la Inglaterra de hoy.

(132) Hay una clara separación entre ambos casos, Una cosa es que se prevea como institución ordinaria que el Presupuesto, en - cierto plazo, pudiera aprobarse por norma ordinaria. Y otra cosa, - bien distinta es que excepcionalmente, y no institucionalmente se - pueda aprobar un Presupuesto por razón de urgencia, por Decreto- Ley.

La Legislación en todos los países ha luchado contra esta posibilidad, dado que institucionalmente la legislación de urgencia en - esta materia, es lo mismo que someter a plazo preclusivo la aprobación por el Parlamento, derogando la institución de las doceavas, - prevista para el funcionamiento provisional de las instituciones.

(133) Es el tema de la naturaleza de la Ley de Presupuestos, y de los efectos jurídicos del Presupuesto, que se ha abordado, aunque parcialmente, en el capítulo 2 de este libro, a donde nos remitimos.

(134) Biscaretti, Derecho Constitucional. cit. pág. 407 califica la aprobación anual y examen del Presupuesto como una función - ejecutiva de las Cámaras Parlamentarias. Concretamente dice que es

una función ejecutiva de control continuado del Gobierno.

Afinando esta idea expresa que la Ley del Presupuesto simplemente autoriza a funcionar en base a una previsión de gastos, mientras — que el verdadero presupuesto, el consuntivo, se aprueba años después, cuando su función previsora (presuponer) ya no es posible.

(135) Así se deduce de su carácter de Ley "mere formalis". — Dictamen Consejo de Estado, de 18-2-70, no 36.957.

García Añoveros. Naturaleza jurídica del Presupuesto, en Homenaje a Jordana de Pózas. III. 2º. págs. 435 y sig.

(136) El problema de la naturaleza del Presupuesto no está en "saber si las leyes que aprueban un Presupuesto" son o no leyes materiales", sino "si el Presupuesto en sí es materia de Ley". Nota de Martínez Useros a la 8ª edición del "Derecho Administrativo" — de García Oviedo. Madrid. 1962.

(137) Basta recordar los arts. 14 y 15.2 de la Ley de Cortes, y 50 de la Ley Orgánica del Estado.

(138) En Italia el Presupuesto ha de aprobarse por ley, Lo — afirma expresamente el art. 81 de la Constitución. Talice, en loc. cit. pág. 61, y Mortati, en Instituzioni di diritto público. Padua 1962. pág. 641 y sig. entienden que no es posible se delegue en el ejecutivo la facultad aprobatoria de un puro acto de control en el ejecutivo.

(139) Villar Palasí, en derecho administrativo. Madrid 1968, — pág. 294, resuelve el tema de las materias reservadas a ley con la reproducción del art. 10 de la Ley de Cortes. Con alguna mayor amplitud se refiere al tema en la pág. 390, al tratar de los límites a la potestad reglamentaria.

(140) "La doctrina de las materias reservadas a la Ley y la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo" de L. Martín Retortillo RAP. 39 págs. 287 y sig.

Cita a M. S. Giannini para quien la esencia de la doctrina consistía "en una determinación de la competencia normativa vinculando la regulación de determinadas materias a un solo tipo de normas, la Ley".

Sin embargo, siguiendo a García Entera, acertadamente a mi modo de ver, entiende que el art. 10 de la Ley de Cortes no es una norma que establezca materias reservadas a Ley, sino que atribuye facultades en exclusiva al legislativo. Además el precepto se monta en criterios cuantitativos y no cualitativos. Históricamente, - dice, también tiene distinto significado la doctrina de las materias reservadas y la atribución de competencia a los Parlamentos, pág. 297.

(141) Loc. cit. págs. 191 y sig.

(142) Sobre este tema, ver mi artículo citado "Régimen de los Créditos". pág. 1253 nota 65.

(143) Loc. cit. pág. 191 y sig. y 214 y sig.

(144) Los controles ejercidos sobre el Parlamento, por la Corona, el Gabinete y el Gobierno muy bien expuestos, con especial referencia al caso británico, en Jennings. "the law and the Constitution". pág. 179 y sig. 5ª ed. Londres 1.964.

(145) Amselok. cit. pág. 431 y sig.

(146) El Gobierno puede asegurarse el control del procedimiento legislativo, e incluso disponer a las Asambleas de su competen

cia, atribuyéndose poderes especiales. "Todo un arsenal de manio-
bras se encuentra a disposición del Gobierno en el procedimiento
legislativo". Mabileau. loc. cit. pág. 57 y sig.

(147) Nos remitimos a la exposición del capítulo 2º.

(148) Eusebio Gonzalez. La Naturaleza, cit. inédita, entien-
de que un ingreso no incluido en el Presupuesto no puede recaudar
se, o lo que es lo mismo, que los efectos del Presupuesto respecto
al ingreso son resolutorias, y no estimativos. pág. 274 y sig.

En contra, mucho más acertado a nuestro modo de ver, Garcia —
Añoveros, en "Naturaleza, cit. pág. 446).

(149) Sainz de Bujanda.— "La reforme du budget espagnol" Re-
vue de Science Financiere. 1951.

(150) Así la LAC condena con nulidad no convalidable adminis-
trativamente las obligaciones contraídas fuera del marco del Pre-
supuesto (art. 39)

(151) Por ejemplo, arts, 2 y 3 de la LPA remitiéndonos a lo
dicho sobre el mismo en el capítulo 2.

(152) Sobre el tema de las autorizaciones presupuestarias, —
más abajo.

(153) Ver el magistral estudio de Garcia de Enterría, "Legis-
lación delegada y control judicial". Madrid 1.970.

(154) Bertrand y Barrean "La discussion et le vote du budget"
en "La Reforme" ot. pág. 53 y sig.— Talice. loc. cit. pág. 69 y —
sig.

(155) Amselek. cit. pág. 75 y sig.

(156) La Ley de Máximas es el acto presupuestario por excelen-
cia. Es un acto de previsión, que considera fundamentalmente la —

unidad del Presupuesto. También es un acto de autorización. Al discutirse las Leyes de Máximas, el debate aun siendo presupuestario, es fundamentalmente un debate político.

Figére. Loc. cit. pág. 320 y también Laufenburger Finanzas, cit. pág. 36 y sig.

(157) Art. 40 L. A.C.

(158) Hervieu. "La présentation du budget", en "La Reforme", cit Tomo 1 explica (pág. 49 y sig) como el principio político de la anualidad, determinando por la institución constitucional del sometimiento periódico del estado de gastos al Parlamento, se burla, comprometiendo gastos de ejercicios futuros, pagando obligaciones de ejercicios anteriores, distinguiendo unos créditos que se califican de estimativos, aplicando un sistema de ejecución de ejercicio.

(159) Explica con claridad la diferencia en el régimen de ejercicio y el de gestión. Trotaas en loc. cit. pág. 117 y sig.

Veyrac "L'exercice et la gestion" en la Reforme, cit. pág. 113 y sig. Tomo 2.

(160) Comparar Fraga. El Parlamento inglés, cit. pág. 304.

(161) Ley de 30-12-1969

(162) Arts. 2.4.8.9.12.

(163) Arts. 4.5.

(164) Arts. 22 y sig.

(165) Arts. 10.14.15.

(166) Arts. 17.19.32.43.50.

(167) Sobre los problemas que plantea el bicameralismo en la aprobación del Presupuesto. Parlements. pág. 219 y sig.

(175) En Charvin.- L'evolution du rôle des Commission de Finances, en Rev. Science Financiere 1.969. 1 pág. 122 y sig.

(176) Art. 9 de la Ley de 29-6-1877

10 " 7-7-1888

7 " 29-6-1890 por ejemplo.

(177) Arts. 17 y 18 de la Ley de 29-6-1887

33 y 36 " 30-6-1892

9 " 30-6-1895. por ejemplo.

(178)

(Arts. 10 y 25 de la Ley de 29-6-1890

4 " 5-8-1893, por ejemplo.

(179) Citado en pág. 25 de "Manuel del Derecho parlamentario o Resumen de las Reglas que se observa en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de Estados Unidos". Recopilado por Tomás Jefferson".

Edición en Español. Paris 1.827.

(180) Miceli, loc. cit. pág. 94.

(181) Una completa exposición de la aprobación de las leyes - financieras en la Cámara de los Comunes en Lord Campion. 3ª Ed. Londres 1958. pág. 265 y sig.

Analiza primero el procedimiento del Committee of Supply (pág. 266 y sig.) y sucesivamente, del Committee of ways and means (pág. 277 y sig.) y la Whole House (280 y sig.)

(182) Brittain. "The british budgetary system." London 1.959, pág. 21 y sig.

(183) Jennings. cit. pág. 303 y sig.

(184) Binanzas, cit. pág. 22 y sig.

(185) Galloway. The legislative process in Congress. New York 6ª impresión 1.964 págs 91 y sig.

(186) SANCHEZ AGESTA. Derecho Constitucional Comparado. 2ª -
Ed. Madrid. 1965.

Pág. 193, afirmo que "al Consejo corresponde asimismo redactar y aprobar el Presupuesto, que se desdobra en dos Leyes, una de ingresos y otra de gastos. El Presidente y su Gabinete unidamente pueden hacer una indicación de necesidades a través del llamado mensaje del Presupuesto".

(187) Buchanam. cit. pág. 235 y sig, realiza un experimento - de interés, cual es no exponer, en líneas generales, la estructura del ciclo presupuestario, sino narrar, al modo de los juristas anglosajones, el ciclo de un Presupuesto, eligiendo el presentado -- por Johnson para 1.966. Demuestra con este ejemplo los pasos y difficultades de presentación de un Presupuesto y las fases de su aprobación.

(188) Loc. cit. pág. 63.

(189) Curiosamente expuesto, con ejemplos de la historia francesa, Sturm analiza el paso de las votaciones por artículo a las - votaciones por capítulo, establecidas definitivamente en 1.871, entendiendo que el gran número de capítulos existentes (unos 750) -- permitía que aún fuera eficaz el ejercicio de los derechos de enmienda parlamentaria, op. cit. pág. 261 y sig. y 266 y sig.

(190) El art. 44.3 de la Constitución de 1958 permite al Gobierno obligar a la Cámara a pronunciarse con un solo voto sobre todo un texto o parte de él, sin que operen más enmiendas que las propuestas o aceptadas por el Gobierno.

Este sistema que concede al Gobierno un gran control sobre el pro

(168) Buen ejemplo de ello, es la Parliament Act. de 16-12-1949, que rechazaron por tres veces los Lores.

vid. Cadart. "Le Parliament Act de 1.949 et la consolidation du bicameralisme limité en Grande Bretagne" en *Revue du Droit Public*. 1952.

(169) Sobre la modificación del equilibrio bicameral. Lesguillons cit. pág. 147 y sig.

(170) Bonissou. La Chambre des lords au XX siècle. Paris 1957 pág. 145.

Después de la Parliament Act de 1.949, en pag. 337 del mismo libro. Tras lo cual el autor hace previsiones sobre el futuro de la Cámara.

Comparar estas previsiones con las de Lord Pethick Lawrence, en el libro colectivo. "The future of the House of Lords" London — 1.954.

(171) En España tanto la Ley Orgánica del Estado (art. 54) como el Reglamento de las Cortes (arts. 57 al 60) instrumentan un sistema particular.

(172) Parlements, cit. pág. 235 y sig.

(173) Similar estudio al de la Unión Interparlamentaria es el de Campion y Liderdale. "La procedure parlementaire en Europe". Paris 1.955 a través del cual pueden analizarse comparativamente una veintena de Asambleas.

(174) Barthélemy, en su extraordinario "Essai sur le travail — parlementaire et le système des commissions" Paris 1.934, así comienza su estudio sobre la función financiera del Parlamento. pág. 278.

cedimiento parlamentario busca, según Lesguillons, mantener la estabilidad gubernamental, evitando como ocurría hasta 1.958 que la aprobación del Presupuesto supusiera una "mise en scène" de la confianza del Gobierno ante la Cámara, por lo que, al usarse mucho esa arma, ésta perdió su eficacia. En loc. cit. pág. 180 y sig.

(191) Talice. Loc. cit. pág. 173 y sig.

(192) Un análisis de los procedimientos ordinarios, abreviados descentralizados y mixtos, particularmente en base a la legislación italiana, en Biscarotti, op. cit. pág. 392 y sig.

(193) "The Parliament of Switzerland" de Christopher Hughes - London. 1.962. pág. 144.

(194) En Polonia no se obliga a la Dieta a votar al Presupuesto en una fecha, pág. 224 Rev. Science Financière. 1965 nº 2.

Remigiusz Bierzanek. "Les fonction de la Diète dans la domaine - du budget et du Plan économique national en Pologne".

(195) Ver mi citado artículo "Régimen de los créditos" pág. 1256 y sig.

(196) Las doceavas en España constituyen un régimen excepcional (último inciso del art. 33 de la L.A.C.) contemplado constitucionalmente (art. 54.1 C.O.E.) que funciona de modo automático.

(197) Se deduce del art. 33 L.A.C.

(198) Excepción a la adopción de las Comisiones a la estructura gubernamental. Art. 19.1 del Reglamento de las Cortes.

(199) Sobre el tema de las Leyes de Comisión, en particular en torno a los créditos extraordinarios, ver mi artículo "Régimen jurídico de los créditos ..." cir. pág. 1284 y 1285.

(200) Seguimos aquí la Moción del Consejo de Estado de 12-12-1968.

(201) Ver Garrido Falla. Tratado de Derecho Administrativo. - Tomo 1. pág. 220, nota 11 - 1ª ed. Madrid 1.958.

(202) El tema debe conectarse con lo expuesto en el capítulo 2º sobre las obligaciones exigibles del Estado.

(203) Sobre las consecuencias en los distintos regímenes políticos se seguirían de un rechazo del Presupuesto por la Cámara. --- vid. Stourm cit. pág. 355 y sig.

Recoge de Erskine May los casos en que se propuso en Inglaterra rechazar el Presupuesto (Thomas Pitt en 1781, Fox en 1.784), y cita los casos conocidos en Francia (pág. 362 y sig.)

(204) Seguimos a Flambard - La Reform.cit. pág. 135 y sig.

(205) El Banna, pág. 56 y 58.

(206) Zanobini.cit. pág. 441.

(207) Un completo estudio de "El Derecho de disolución del Parlamento " es la obra de este título de G.Bayón. Madrid 1935, en -- que se plantean puntos contrarios a la tesis mantenida por Redslob sobre la esencia del parlamentarismo en su "Le régime parlementaire" Paris 1.924.

Loewenstein, op. cit. pág. 279 y sig.

(208) Sanchez Agesta. Derecho Constitucional Comparado, págs. 322 y sig. y 343 y sig.

(209) Loc. cit. pág. 231 y sig. y 249.

Spadati. 11 capo dello Stato. Roma 1.962.

Dedica unas páginas (desde la 148) al poder de disolución en Italia,

(210) Pág. 61 en loc. cit.

(211) Van Raalte, cit. pág. 143 y sig.

(212) Le Budget cit. pág. 91 y sig.

(213) La distinción es de Guicciardi. La giustizia amministrativa. 1942 pág. 8 y sig.

(214) Con las salvedades que se establecieron al principio — del trabajo en cuanto a la inconstitucionalidad de la renuncia de las competencias.

(215) El alcance de rigidez relativa que proporciona el principio de especialidad, en Amselk, cit. pág. 283 y sig.

(216) Buen ejemplo es la Sección 31 de nuestros Presupuestos Generales.

(217) Ver el capítulo 8 de este libro.

(218) Ver notas 121 y 122, y Dictamen del Consejo de Estado - 36.801 de 15 de enero de 1.970.

(219) Por todos, García de Enterría. Observaciones sobre el — fundamento de la inderogabilidad singular de los Reglamentos. RAP, 27 págs. 76 y sig. y La lucha contra las inmunidades del poder en Derecho Administrativo. RAP. 38 pág. 168.

(220) Mabilean. La compétence financière du Parlement de la — Vª República R.S. F. 1961.1. pág. 45 y sig.

Cotteret. Le pouvoir Réglementaire en matiere budgétaire R.S.F. 1963.3. pág. 372 y sig.

y Lasalle citado.

(221) Aspecto distintos que existan normas reglamentarias de desarrollo de la Ley General en materia presupostaria. Por ejemplo la Real Orden de 12-6-1930 respecto al art. 41 de la L.A.C.

(222) Trotabas, *Financos* cit. pág. 101 y sig.

(223) Este caracter es sustantivo en el estudio de Cotteret - citado.

(224) Garcia de Enteria. *Legislación delegada y control judicial*. Madrid. 1970 pág. 109 y sig. sobre la doctrina del *Ermächtigung* o del poder delegado como poder propio.

(225) Es cierto que el autor se refiere a ordenanzas como norma aprobatoria del Presupuesto. *Loc. cit.* pág. 250.

(226) Un intento de planeamiento general en Cotteret. *Le pouvoir* *Rev. Science Fin.* 1963 nº 3 pág. 372 y si. que define el tema por - sus efectos negativos: Es distinta la ejecución de una Ley financiera o de una Ley ordinaria.

- El Gobierno no puede adoptar reglamentos independientes en materia financiera.

- Si la medida es urgente se carece de tiempo para pedir una habilitación de fondos (p. 379)

(227) Lasalle, cit. pág. 592, llama la atención sobre cómo la deslegalización del Presupuesto no data de la V República, sino que proviene de la III.

(228) Lasalle, cit. pág. 597 y sig. hace una interesantísima - exposición sobre el alcance del poder reglamentario sobre el Presupuesto, El Gobierno lo modifica cuantitativamente (créditos suplementarios), sino cualitativamente (transferencias, créditos globales repartidos).

(225) Mabileau. *La compétence Financière du Parlement de la cinquième République* *Revne de Science Financière*. 1961 nº 1 pág. - 45 y sig.

explica, pág. 48 y sig. cómo se hurta al Parlamento la materia de Ley. Hay Leyes financieras (Presupuesto) que siguen procedimientos especiales incluso; leyes financieras (impuestos) que se aprueban por el procedimiento legislativo ordinario; leyes financieras en que el Parlamento sólo marca los principios fundamentales (Seguridad Social, recursos locales); materias financieras que se — aprueban por Reglamento (tasas parafiscales).

(230) Cotteret pág. 385 y sig.

1º "Transverts" de créditos, es la modificación del reparto de — créditos entre capítulos. Modifican la determinación del servicio responsable de la ejecución del gasto, sin modificar la naturaleza de ésta.

2º "Virements" de crédito. Modifican la naturaleza del gasto. — Se efectúa dentro del capítulo de cada Ministerio, no pudiendo efectuarse de un crédito estimativo a uno limitativo, ni pasar de un — 10% del volumen total del capítulo.

3º "Reparto" de créditos. Es una autorización a un servicio para utilizar al año siguiente el remanente sobrante del ejercicio.

4º Restablecimiento de créditos, que son afectaciones de fondos a una cuenta especial.

5º Gastos indicativos, que pueden completarse por el Ministro de Finanzas.

6º Transformaciones de empleos. Pueden adoptarse por decreto con Dictamen del Consejo de Estado.

(231) Cotteret loc. cit. pág. 400 y sig. explica a su vez las modificaciones extrapresupuestarias impuestas por el poder reglamentario.

1º Decrets d'avances, similar a nuestros anticipos de Tesorería, que luego se regulan por el Parlamento, siempre van unidos a un expediente de crédito extraordinario o suplementario.

2º Decretos comprometiendo gastos futuros.

(232) Cotteret loc. cit. pág. 409 y si.

El poder reglamentario en uso de las autorizaciones del Presupuesto.

1º Decretos de reparto. Al ser los créditos globales, se efectúa reparto reglamentario por capítulos.

2º Modificaciones de autorizaciones de ingresos.

3º Modificación de las autorizaciones de gastos.

(233) Gutierrez del Alamo.- Administración económica del Estado. 1ª Ed. Madrid, 1948.

(234) Comparar con el caso inglés.

Sobre la quiebra de la rigidez presupuestaria y modificaciones posteriores de los créditos "Budgetaire ..." cit. pág. 130 y sig. El análisis se reduce fundamentalmente a los suplementos y transferencias de crédito.

Brittain, cit. pág. 235 y sig.

(235) La simple lectura del Decreto-Ley deja entrever que es el Preámbulo de la Ley de 26-12-57.

(236) op. cit. pág. 78.

(237) La transferencia es una técnica que permite pasar sumas de una partida a otra, por la misma suma que consignó el Presupuesto aprobado. Concede un grado de flexibilidad para ajustar planes de - gastos y encontrar nuevos márgenes en el ejercicio. Si no afecta a la suma total del gasto, la transferencia se autoriza ordinariamen-

te por una común y superior autoridad a los titulares de las partidas transferidas. pág. 140 de Budgeting. cit.

(238) La Ley de 16-9-1871 francesa dispuso "Le budget est voté par chapitre. Aucun virement de credit ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre"(art. 30) Figère cit. pág. 231 y sig.

(239) Pierre, en su abrumador "Traitéon de droit politique, electoral et parlementaire" (la cita se hace del Suplemento de 1919) - explica el alcance de las prohibiciones de transferencias de créditos en Francia. El voto por capítulos (pág. 658) prohíbe que se vote la especialidad de los artículos, con lo que la restricción - de la Ley de 16-9-1871 es de efectuar transferencias entre capítulos, dejando a los Ministros una facultad de transferir entre artículos.

(240) La Ley de Contabilidad de 1870 permitía la realización de transferencias por el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, cuando un capítulo ofreciera remanente, y otro - déficit, y las Cortes no estuvieran reunidas.

(241) Ley de Presupuestos para el bienio 70/71 Arts. 8 y 9.

(243) Seguimos de cerca la Moción del Consejo de Estado de 12-12-68.

(243) El art. 9 de la Ley de 19-5-1870 decía, en materia de anticipaciones, que "no podrán hacerse sino en virtud de acuerdo y bajo la responsabilidad del Consejo de Ministros, los pagos en suspenso o a justificar quedarán formalizados precisamente dentro del ejercicio del Presupuesto con cargo al cual se hubieron librado."

(244) El proyecto de Presupuestos para 1970/71 disponía que los anticipos se concederían con dictamen del Consejo de Estado - (Boletín Oficial de las Cortes nº 1.068). El Dictamen de la Comisión dice "dictamen favorable" (B.O.C. nº 1081)

(245) Fue muy notable el escape a la norma que supusieron -- los créditos de calificada excepción.

Ver Gutierrez del Alamo citado págs. 60 y 89.

(246) Se generalizaron en la Ley de 5-4-68, art. 5

C A P I T U L O I V

Competencia presupuestaria y competencia económica.

Es típico plantear en los modernos estudios de derecho presupuestario la insuficiencia del Presupuesto del Estado para explicar los problemas económicos que presenta la Hacienda Pública, y la estrechez de su marco, que deja aislados los problemas del sector público desconociendo sus repercusiones en relación con la renta nacional. (1)

Se ha creído también ver en las Leyes programa el tipo ideal de norma, acto-norma, que dotaría al Presupuesto de nueva vida y en el marco del cual podría entenderse con mayor claridad la significación global del fenómeno y la institución presupuestaria. (2)

No es aquí nuestra intención plantear el problema en su conjunto, lo que es más propio de un manual de derecho presupuestario, sino exponer sucintamente su más aceptado planteamiento para extraer de él las consecuencias necesarias en orden a la determinación de competencias.

A - La competencia presupuestaria como parte del poder económico.

Se plantea aquí fundamentalmente la crisis y superación de la concepción del Presupuesto como programa económico.

La vida del Presupuesto en Europa en la segunda mitad del siglo ha hecho a la doctrina analizar la crisis continuada e imparable de los principios presupuestarios clásicos, sin que, sin embargo, — las preocupaciones doctrinales fueran constructivas y se refirieran

a la superación de esas crisis, o a la reestructuración de la institución.

Conectado el significado del Presupuesto con la marcha económica nacional esa crisis se ha hecho más patente, y ha parecido el Presupuesto instrumento insuficiente para comprender un programa — económico total.

De ello se extrajeron las conclusiones fundamentales.

Primera, que el Presupuesto clásico no explica el ritmo de — la economía nacional, y, ni siquiera, la totalidad de la marcha del sector público. (3)

Segunda, que era pues, forzoso organizar una programación — económica al margen del Presupuesto, en la que éste no fuera sino un aspecto más de esa programación conjunta. (4)

El tema ha sido objeto de literatura abundante especialmente en los países en que las experiencias de este tipo se han llevado — adelante con mayor o menor fortuna.

Del planteamiento conjunto del problema dejamos marginados — todos sus aspectos económicos, propios de otras disciplinas, y centramos la atención únicamente en cuatro puntos que pueden ser de utilidad a la hora de examinar el impacto que el tema, en su densidad — completa, produce en el derecho de las competencias presupuestarias.

En primer lugar es forzosa la alusión a la formulación de Presupuestos nacionales. Las experiencias socialistas, centradas en la economía de un solo sector, y las nórdicas y sajonas que, al calor — de los Presupuestos de fuerza, traen sobre el tapete la cuestión de las cuentas nacionales, son más que suficientes para constituir manifestación expresiva del fenómeno: El Presupuesto no puede por sí solo,

explicar los problemas económicos nacionales.

A ello se une una consideración de tipo interno. Dentro del mismo Presupuesto se produce una quiebra fundamental, la de uno de sus principios esenciales: el de la universalidad. La llegada a la universalidad fue una victoria política similar al arribo de la centralización. Fue el modo de asegurarse las Asambleas el control sobre el gasto, tras ásperos siglos de lucha.

Pues bien, esa universalidad que postulaba por la inclusión en el Presupuesto de todos los gastos públicos, porque lo que no estuviera en el Presupuesto no fuera objeto de gasto por el Estado, se derrumba al ritmo del Estado liberal que le dió nacimiento y deja paso a un Presupuesto incompleto que no puede contemplar el conjunto de la marcha económica del sector público. La estructura presupuestaria de algún país ha envuelto, a su vez, esta crisis permitiendo por el sistema de Presupuestos especiales, la vuelta, al menos, al significado político conjunto de esa universalidad.

Otro fenómeno que ha tenido influencia definitiva en la transformación de las estructuras y competencias presupuestarias ha sido el impacto planificador. El exceso de control por la Asamblea (no modificaciones, créditos anuales, principio de especialidad) hizo buscar al Gobierno fórmulas de escape que permitieran compaginar una mayor libertad de acción administrativa con el mantenimiento de la autorización parlamentaria. En definitiva, se vinieron a utilizar técnicas de "cebo", como muy gráficamente se ha expresado en Francia, comprometiendo en una decisión del Parlamento la aprobación de actividades generadoras de gasto a lo largo de varios ejercicios.

Presupuestariamente, el paso de estos "cebos" a la planifica-

ción parcial, y luego total es casi instantáneo. Las Leyes-programa y los planes económicos producen un mismo efecto de arrastrar al Parlamento a una decisión global y conjunta sobre la política de inversiones, de la cual luego el Presupuesto va a ser puro acto ejecutivo.

Ultima consecuencia es, pues, la administrativización y, más aún, la conversión del Presupuesto, parcialmente, en un acto procesal, ejecutivo de verdaderos Presupuestos aprobados con anterioridad por la Cámara.

Esta conclusión debe mirarse con cuidado, y no entenderla en su sentido literal antes de analizar hasta qué punto la aprobación por la Cámara de un Plán o un Programa indica compromiso posterior de la misma a la aprobación de un Presupuesto, o incluso hasta qué punto puede considerarse que dichos Plán o Programas produzcan efectos jurídicos inmediatos, o estos provengan únicamente del Presupuesto.

1 - Problemas de los Presupuestos Nacionales.

El concepto de Presupuesto Nacional hace referencia al conjunto de gastos tanto individuales, como sociales o colectivos y a la totalidad de recursos de una Nación.

Así concebido el Presupuesto Nacional (5) pone frente al conjunto de los recursos privados y públicos los gastos privados de consumo y de capital, y los gastos públicos efectuados para la adquisición de bienes y servicios.

Dice Laufenberger que, en este sentido, el Presupuesto económico nacional puede responder a concepciones políticas diferentes. (6). En una autocracia es instrumento de dirección universal y disposición absoluta de los recursos nacionales, mientras que el acto autoritario del Presupuesto financiero no cubre sino una fracción de -

la actividad económica y social.

Por el contrario, el concepto se ha acuñado en las democracias occidentales, donde el Presupuesto económico nacional se refiere al establecimiento de una cuenta general de economía. (7)

El mismo autor se refiere a las diferencias de matiz que presentan tres experiencias distintas, la americana, la inglesa y la noruega.

En la primera, el Presupuesto nacional es un inventario y un programa. Se apoya en la evaluación de la renta nacional y los gastos públicos. Un Comité permanente de las Cámaras realiza el informe y a las Cámaras corresponde desarrollar la legislación en armonía con los objetivos que en el mismo se fijan. El poder ejecutivo no los desarrolla sino en la medida que el Presupuesto se lo autoriza.

En Inglaterra, a más de inventario y programa, el Presupuesto Nacional es índice de orientación económica. Es, en definitiva, un programa anual del que el Presupuesto es el elemento ejecutor — por excelencia. (8) Sainz de Bujanda explica su origen, partiendo del Libro blanco sobre la política de empleo de 1.944 que trata de encauzar, al hilo de los principios Keynesianos, la política presupuestaria de emergencia, en cauces de normalidad. (9) El Economic Survey se presenta al Parlamento junto con el Presupuesto, para que la Cámara tome conciencia del efecto económico que producen las medidas que adoptan sobre el equilibrio de recursos y gastos nacionales. (10)

En Noruega, por el contrario, el Presupuesto Nacional es un acto legislativo sancionado por el Parlamento. Es un programa detallado y obligatorio de la economía para el próximo año.

Se estudia por el Gabinete del Ministro de Asuntos Económicos y un comité de funcionarios, se informa por los Sindicatos y - se somete igual que el Presupuesto financiero al Parlamento que - goza de los mismos derechos de enmienda que respecto a éste. Reconoce, no obstante, Lauferberger que (11) el Gobierno noruego, pese a gozar del Presupuesto económico convertido en Ley, su única arma de coacción es el Presupuesto financiero.

Duverger da menos importancia al efecto de estos planes, y aunque cita el hecho de su aprobación por Ley, los califica de puras cuentas nacionales, (12) calificación en la que concurre la totalidad de la doctrina más autorizada que se ocupa del tema.

En la estructura del derecho continental cabe, pues, observar que la noción del Presupuesto clásico no es superada por este -- Presupuesto nacional, que lo que hace es informar, ayudar, por la aplicación de distintos sistemas de contabilidad nacional más o menos perfeccionados, a que el Presupuesto financiero responda a la -- realidad económica, y sus efectos e impacto sobre la vida económica del país sean lo más reales y beneficiosos posibles. (13)

Conclusión ésta que poco aporta positivamente al marco de -- las competencias presupuestarias.

Otra cosa bien diferente sería de contemplar el supuesto de la economía socialista, donde, como muestra el ejemplo soviético, el Presupuesto ha sido una de las piezas clave de la transformación económica. (14)

2 - Quiebra de la universalidad.

Se decía que otro de los elementos que influye en el cambio -- de competencias era la quiebra de la universalidad, en cuanto que su

modificación, y la pérdida del concepto de integridad y totalidad del Presupuesto desplazan competencias presupuestarias predicadas - constitucionalmente del Estado a otros entes, y atribuidas por la Constitución al Parlamento a otros órganos.

Dicha quiebra de universalidad comprenderá distintas face-
tas, según el concepto que se comeda a su término: principio del pro-
ducto íntegro, criterio de la no afeptación, reunión en el Presu-
puesto de todos los gastos e ingresos de la colectividad estatal,-
.... (15)

Partiendo, en principio, de la universalidad como aquella -
cualidad del Presupuesto, en razón a su contenido, según la cual -
el Presupuesto a reflejo de todos los gastos y los ingresos públi-
cos, (16) es obvio que la quiebra se produce en multitud de fren-
tes.

- 1 - Todas las colectividades públicas nacionales que no
se encuentran orgánicamente en el Esta-
do gozan de sus presupuestos propios y autónomos. Ello
no significa que dichos presupuestos no guarden co-
nexión con los del Estado (compensaciones, afectacio-
nes, subvenciones), pero dichas conexiones serían siem-
pre parciales. Tal es el caso de la Administración lo-
cal, y las Administraciones indirectas del Estado. (17)
- 2 - Los entes públicos estatales que gozan de personalidad
propia distinta del Estado, gozan de su propio presupe-
sto.
- 3 - Verdadera excepción es el caso de los servicios públi-
cos que gozan de cierta autonomía de gestión, e inclu-

so tienen presupuesto propio, pero carecen de personalidad jurídica que justifique una huida presupuestaria. (18)

- 4 - Las empresas públicas no comprendidas en los anteriores apartados, con forma de sociedad privada, o incluso aquellas que no tienen participación mayoritaria estatal, son ajenas al Presupuesto del Estado, y, sin embargo se encuentran en íntima conexión de fondo — (créditos extraordinarios para ampliaciones de capital cuentas ...) (19)

- 5 - Anselek llama también la atención sobre los organismos privados que, ejerciendo funciones públicas, actúan con balances propios, no sometidos a las competencias presupuestarias ordinarias. (20)

Desde otro punto de vista, considerando la universalidad como expresión de la regla del producto íntegro, las competencias presupuestarias del Parlamento sufren alteraciones por la quiebra del mismo.

Así ocurre con las llamadas cuentas de descubierto y operaciones de transformación.

En ambos casos, la autoridad presupuestaria no conoce el activo ni el pasivo real de las operaciones que se realizan, sino simplemente las diferencias.

En las cuentas de descubierto el Parlamento aprueba simplemente un crédito por la cuantía del descubierto de una cuenta comercial, o de una cuenta de operaciones con el extranjero, cuentas de mercado de divisas, sin saber a cuanto ascienden, en definitiva, el volumen total de las operaciones, sino los saldos diferenciales. (21)

Similar es el clásico y antiquísimo supuesto de las operaciones de transformación, en que el Parlamento no ejerce su competencia en la operación doble de aprobar la venta y la compra o servicios - realizados, sino simplemente una sola vez por el resultado conjunto de la operación. (22)

Debe llamarse la atención sobre cómo en España se reflejan - en los últimos Presupuestos ambos casos. Por una parte son verdaderas operaciones de descubierto las cuentas de servicios gestionados por un ente autónomo, y cuyo cargo fiscal es del Estado. La competencia se desplaza al Gobierno que es quien conoce el estado contable del ente, quedando a las Cortes únicamente la votación del crédito por el saldo diferencial deficitario. (23)

Por el contrario en operaciones de transformación ha ocurrido lo contrario. Se ha sometido a la Cámara la operación doblemente constando en el Presupuesto el ingreso producido por una venta, y - habilitando en el estado de gastos el crédito a favor del organismo de donde el bien provenía. (24)

En tercer y último lugar, la quiebra de la universalidad se produce en el ámbito de la afectación de recursos, tema que, por -- afectar de modo menos directo al ejercicio de competencias, no parece oportuno examinar aquí.

3 - Leyes - programa y planes económicos.

Constituye este aspecto uno de los de transcendencia más acusada en el proceso de desintegración de las competencias presupuestarias, que se viene señalando.

Tiene además interés su examen, por breve que sea, por no estar abordado por la doctrina española, (25) que, sin embargo, se ha

ocupado certeramente de sus aspectos administrativo y económico.

Por el contrario, el tema cobra interés en otros países, - fundamentalmente en Francia, donde ya se cuenta con una experiencia relativamente amplia en materia de planificación indicativa, y donde los estudios de derecho presupuestario se han desarrollado mucho ultimamente.

Importa centrar el tema: el Presupuesto aprueba los gastos e ingresos del Estado por un periodo determinado. Los planes y programas prevén la realización de inversiones, ordinariamente en medios plazos: El problema que se plantea a efectos de la competencia presupuestaria se presenta en un simple dilema: cuando el Parlamento aprueba un Plán o un Programa queda ya obligado a aprobar los créditos para su ejecución, y, por consiguiente, ha predeterminado ya su voto en el Presupuesto; o por el contrario, la aprobación de un Plán no compromete ninguna decisión futura, pudiendo, a la larga, convertirse el Plán en letra muerta.

Responder a esta cuestión, aparentemente simple, obliga a meditar algunos puntos:

a - Significado de las Leyes de Programas.

La cuestión no se plantea en el derecho presupuestario actual sino que tiene, de antiguo, una raíz constitucional, íntimamente ligada con la discusión sobre la naturaleza de la Ley de Presupuestos. (26)

Esmein y Duguit, mantenedores de que la naturaleza del Presupuesto es la de un acto administrativo, no dudaron en diferenciar entre la labor legislativa de la Cámara y sus atribuciones de competencia, y, como conclusión, manifestaron que la Ley del Programa de

bía ser cumplida y ejecutada por el Presupuesto, que era simple - acto administrativo de la Asamblea.

Un publicista no menos ilustre, Jéze, en 1.911, se manifestó, al comentar las Leyes-programa francesas del periodo, en sentido contrario, defendiendo que el Parlamento, al aprobar el Presupuesto, podía disminuir o negar los créditos para el funcionamiento - de servicios que hubieran sido votados por Ley. (27)

El tema se presta a consideraciones de diferente índole.

En primer lugar, cuando el Parlamento aprueba un proyecto de Programa, está realizando un acto normativo, lo cual es obvio, de igual rango al que efectúa cuando aprueba el Presupuesto. Por consiguiente, con un criterio normativo no cabe establecer diferencias entre las dos instituciones.

Nos encontramos ante dos normas jerárquicamente iguales y diferentes en su contenido.

En segundo lugar, hay que notar que, cuando el Parlamento - aprueba una Ley que contiene un programa de ordenación de un servicio, o de realización de inversiones, lo que está haciendo es prestar su asentimiento político a una decisión gubernamental sobre las perspectivas de sus realizaciones. No se crean con los programas - situaciones jurídicas ni derechos subjetivos.

Además, hay que observar que el contenido de Programa y Presupuesto, si coincidente en algún punto, es divergente en el fondo. En el Presupuesto la Cámara autoriza el compromiso del gasto, mientras que en el Plán la Cámara, al aprobarlo, fija un criterio (28) que el Gobierno, presentador del plan, debe seguir, y que, en caso contrario, la Asamblea puede exigirle una responsabilidad.

Estamos, al igual que ya se ha indicado en otras ocasiones (29), ante normas que no son, sin más, limitativas del contenido de otra norma, ni condicionadoras de una actuación parlamentaria en un sentido determinado, sino que son obligatorias, por el contrario, para el Gobierno, que es a quien cumple adoptar las medidas necesarias para su ejecución. En esta línea, el Gobierno deberá - ajustar su proyecto de Presupuestos al contenido del Programa.

Si todo ésto no parece así, no cabe, sin embargo, ocultar manifestaciones de signo adverso a esta tesis, y que demuestran - que el problema no puede plantearse en términos generales, sino en torno a cada Ley-programa, en concreto, de acuerdo con el contenido de la misma.

Supongamos una Ley que fija criterios orientadores y programáticos para un mayor desarrollo de la industria maderera, o - para alcanzar un más alto nivel de enseñanza y que en su articulado dispone que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para la satisfacción de las obligaciones que de la misma se deriven,

El Gobierno con tal autorización no podrá sino solicitar, a su vez, del Parlamento el crédito extraordinario necesario para la puesta en funcionamiento de la Ley ya aprobada. En tal caso, ¿El - Parlamento queda obligado a aprobar el crédito?

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, no.

Sin embargo, después de adoptar oficialmente una postura - frente a un programa, cómo denegar los créditos para su realización, cómo "renegar de sus compromisos anteriores- Debe aprobar los créditos de Inversión que le son pedidos. Su decisión es automática".

Jurídicamente la Ordenanza francesa de 1.959 da una muy lógica solución al problema, distinguiendo según si el problema se contiene en una Ley ordinaria, o el programa se inserta en una — Ley financiera (Presupuesto ordinario, anejos y cuentas especiales del Tesoro). (31)

En el primero de los casos no son sino afirmaciones de confianza en una política gubernamental y asentimiento a una línea de evolución.

En el segundo, producirá todos los efectos jurídicos que — la Ley financiera lleve unidos.

A pesar de esta salomónica, pero acertada solución, la Ordenanza no acaba de resolver el problema, y la doctrina, aunque parece que con pesar, lo reconoce. Los servicios o inversiones contenidos en las Leyes-programas se convierten en servicios votados, y, por consiguiente, quedan sustraídos a un examen de fondo sobre su contenido en el momento de aprobarse el Presupuesto. (32)

b - Los planes de desarrollo económico.

El problema que, en relación con el Presupuesto del Estado plantean los planes de desarrollo económico es similar al expuesto para el caso de las Leyes de programa.

El Plán fija unos objetivos de desarrollo para cuya realización es forzoso contar con unos medios económicos. Vuelve la misma interrogante, ¿queda el Parlamento, al aprobar el Plán, comprometido a aprobar el Presupuesto de inversiones?.

La respuesta, en los regímenes de planificación indicativa, es negativa, por similares razonamientos a los expuestos más arriba.

Ahora bien, la relación jurídica Plán-Presupuesto es tan evidente que no es posible dar por solucionado el tema sin mayor matización.

El Plán impone, al ser aprobado por Ley, una forzosa directriz al Gobierno de analizar sus inversiones en el sentido aprobado por el Parlamento, de atender preferentemente a ciertos sectores de conformidad con lo dispuesto en el Plán, según su grado de desarrollo, localización geográfica, nivel de vida, densidad de población, o cualquiera de los índices utilizados por el Plán.

Lo que es fundamental observar es que la influencia del Plán sobre el Presupuesto se realiza a través de la técnica de los actos interpuestos, (33) en los cuales se entablan verdaderas relaciones obligatorias, como es el caso de la economía concertada, que ha de tener forzosamente un reflejo en el Presupuesto. Por eso, el Presupuesto debe contener correlativamente relación de créditos paralela a la que el Plán indique, reactivando los sectores preferenciales, concediendo primas, subvenciones, exenciones, garantías de interés al capital invertido, etc ...

Por otra parte, la relación Plán-Presupuesto arrastra consecuencias orgánicas importantes, como es la lógica fusión o al menos íntimo contacto entre los órganos directivos del Plán y del Presupuesto, y, sin duda, la carga de tipo, al menos, moral, que supone para el Parlamento encontrarse con el reverso de un problema por él resuelto previamente. (34)

Jurídicamente, (35) el efecto presupuestario que arrastra el Plán, además de los que supongan unos actos interpuestos, es el de obligar al Gobierno a presentar el proyecto del Presupuesto de inversiones acomodado a las previsiones del Plán lo cual ya indica

mucho. (36)

De lo contrario, no cabe entender un plán al que el Presupuesto no siguiera, ni un Presupuesto no vinculado al Plán. (37)
Alguna de las normas (el Plán) sobrarían.

c -Técnicas de vinculación presupuestaria.

En cualquiera de los casos y sea cual fuere la naturaleza de los actos-norma que son los programas y los planes, lo cierto es que los intentos del ejecutivo de escapar a la autorización — anual se realizan, al hilo de los programas económicos, empleando una serie de técnicas peculiares.

En derecho francés han proliferado estas técnicas, contándose con una baraja de métodos para obtener el compromiso del gasto de antemano, y vincular una futura autorización presupuestaria a unos postulados previamente aprobados.

Figoré, que dedica al tema una buena monografía, ha sido seguido por la mayoría de la doctrina que ha considerado el tema (38)

De estas técnicas destaca:

- 1º Utilización de remanentes o sistema de "reportes". Es — una facultad concedida al Gobierno para utilizar los — créditos del Presupuesto más allá del fin del ejercicio.

Este sistema se utilizó, dice Figoré, ya en la Ley de — 2-3-1901, relativa al utillaje de puestos de guerra, y se usa como medio para prolongar los efectos del programa y poder hacer — continua su ejecución. / (39)

- 2º Compromiso por anticipación sobre los créditos del si— guiente año, o sistema de importación anticipada. (40)

Consiste precisamente en lo contrario. El crédito del —

ejercicio se utiliza en el mismo ejercicio para el que se vota, - pero si resulta insuficiente se puede comprometer definitivamente el gasto con cargo al Presupuesto del siguiente ejercicio. El excedente se imputa por anticipación sobre los créditos del año siguiente, en el límite máximo fijado por la Ley de Presupuestos de cada año.

3º "Les crédits d'amorce", o técnica del cebo. (41).

El Parlamento aprueba un crédito que cubre la parte de gastos correspondientes al primer ejercicio en que se desarrolla el Plán o Programa. Entonces se entiende por el Gobierno que el Parlamento había admitido el principio del gasto, por lo que se podía validamente comprometer gastos para la realización completa del Plán.

El sistema, de dudosa legalidad, fue cortado en Francia desde 1.921, permaneciendo prohibido por la Ordenanza - de 1.959.

4º Créditos de compromiso.

Sólo pueden llevarse a cabo por una Ley financiera, soliendo incorporarse a la misma Ley creadora del programa. Una Ley, decisión de la Cámara, fija el conjunto (límite máximo) (42) del gasto que puede realizarse para emprender la obra planeada. El Presupuesto de cada año no hace sino repartir en anualidades dicha cantidad, imputando, más por razones de equilibrio presupuestario que atendiendo al ritmo de las obras, una porción a cada Presupuesto. (43)

5º Similar al anterior es el Presupuesto extraordinario, para una inversión concreta, con lo que se suele realizar -

una imputación, ordinariamente de deuda pública, a finalidades de inversión. (44). Cada Presupuesto extraordinario fija el número de ejercicios que abarca, no estando sometido a la anualidad por regla política alguna, sino a la duración material de ejecución del Programa. (45)

6º Otro sistema utilizado es la creación de un Fondo separado especial, que se suele nutrir de recursos extrapresupuestarios, afectados al mismo, y que cubre, sin sujeción a las Leyes contables generales, el periodo total de realización de obras.

En Francia, el sistema es hoy sustituido por las cómodas Cuentas especiales del Tesoro, que además se someten a la autorización parlamentaria por ser anexos al Presupuesto. (46).

d - Derecho español.

Dos ideas, unicamente de tipo general que encañan la exposición de los problemas del capítulo.

En España la vinculación Plán-Presupuesto existe notoriamente en materia de inversiones.

Los Programas de Ordenación de las inversiones de 12-3-1959, y 31-3-1960 eran "instrumentos para la orientación de la economía nacional. En el segundo de ellos, y es Prados quien llama la atención, (47) se disponía que sus cifras "tienen un caracter normativo" mientras que en el primero eran simple pauta para la Administración. Creemos, sin embargo, que normativo no significaba más que obligatorias para la Administración, que habría de amoldar a ellos los pro-

yectos de Presupuestos y tratar de cumplirlos.

Las Leyes de los dos Planes de Desarrollo económico y social aprobados contienen pocos preceptos interesantes para el tema.

La primera, de 28-12-1963, se limitó a facilitar el camino para el más rápido cumplimiento del Programa de inversiones públicas, (art. 20), y a recordar, y esto es muy importante, que los beneficios programados habrían de constar en el Presupuesto. (art. 18.1)

No es mucho más explícita la segunda Ley de 11-2-1969, que vuelve a tratar de la realización de los Programas de Inversiones Públicas (art. 14), pero que, por el contrario, contiene una norma concreta, aplicando el sistema de "reparto" (art. 15)

Bastante más expresivas son las Leyes de Presupuestos. Baste citar las tres últimas.

La de 21-12-65 (bienio 66-67) indica clarísimamente el propósito de las Cortes de mantener la consecuencia de sus decisiones anteriores.

Su art. 31 no puede ser más explícito:

"Todos los planes de inversión o de ejecución de obras, así como su fijación de anualidades aprobadas por Ley de acuerdo del Consejo de Ministros con anterioridad a 1-1-1964 se entienden ampliadas y, en su caso, modificados o sustituidos en la cuantía, forma y anualidades que figuren en el Presupuesto General, y de acuerdo con el Programa de Inversiones Públicas del Plan de Desarrollo Económico y Social.

Si a la vista de la ejecución del Plan de Desarrollo Económico el Gobierno estimase preciso introducir modificaciones en el

Programa de Inversiones Públicas para el ejercicio de 1.967 se someterá a las Cortes el oportuno proyecto de Ley para la aprobación de las alteraciones que hayan de tener repercusión en los Presupuestos Generales durante dicho año."

La Ley de 5-4-1968 (bienio 68/69) llegó incluso a no aprobar el segundo ejercicio de inversiones (1969) hasta que se hubiera aprobado la Ley del 2º Plán de Desarrollo, condicionando así a ésta los capítulos de inversiones públicas correspondientes (art. 19)

Finalmente la Ley de 31-12-69 (bienio 70/71), recoge similares preceptos a la citada de 1.965 (art. 22).

Muy expresivo como comentario resumen a estas normas es una frase del Ministro de Hacienda que presentó a las Cortes el Presupuesto 66/67.

El Presupuesto "es un instrumento. -sin duda el más eficaz- para la mejor realización del Plán de Desarrollo Económico-Social" (48).

Finalmente debe dejarse aquí constancia, sin perjuicio de ulterior vuelta sobre el tema, de cómo la técnica del acto interpuesto, que se ha usado para explicar el sometimiento de las empresas privadas al Plán, es continuada fuente de obligaciones del Estado. (49)

- creación de empresa pública.
- inclusión en la acción concertada
- creación de polos y polígonos industriales.

4 - El Presupuesto como norma procesal de los Planes.

Para concluir esta exposición general que abre el capítulo

deben ponerse en conexión los temas referidos con los problemas — orgánicos.

Se ha visto que el contenido del Presupuesto depende en su conjunto de acciones planificadoras previas. Por una parte, de la suma de normas singulares de organización, que al plasmarse en el — Presupuesto se convierten en servicio votado, y que el Presupuesto se materializa y hace posible su funcionamiento.

En segundo lugar, de los Programas generales de Desarrollo, que determinan una política de inversiones, que, en España, en concreto, sigue el Presupuesto.

Este parece así cobrar un carácter subordinado, procesal o ejecutivo de planes previos,

Pero, y ésta es la conclusión que aquí interesa destacar, por otra parte, ese carácter procesal es sólo aparente, desde un punto de vista jurídico y no práctico o real, porque el Presupuesto es la norma que dota de carácter obligatorio a las obligaciones del Estado.

El Presupuesto no planea, sino que obliga impidiendo el compromiso de gastos no previstos, posibilitando el funcionamiento de las instituciones.

Desde el punto de vista práctico a que se aludía, en España la conexión de la política de inversiones de Plán y Presupuestos se da enteramente. Desde un punto de vista funcional por el paralelismo entre la previsión de inversiones del Plán, y la votación de créditos máximos del Presupuesto.

Desde un punto de vista orgánico por el establecimiento de la íntima relación entre los órganos rectores de una y otra instituciones.

Esa conexión de políticas presupuestarias y planificadora hace posible el cumplimiento del plan, que si tiene un valor ha - de ser de su ejecución cumplida.

Así el Presupuesto, cuando cumple el Plan, se convierte en acto procesal constitutivo. De este modo, el Plan español prevee ayudar a la agricultura, beneficios fiscales a empresas, créditos para emplazamiento de polos, ayudas especiales El Presupues to ejecuta esta trayectoria, consignando créditos de inversión y transferencia, amortizando deuda exterior.

B - Consecuencias de este planteamiento.

Una de las características típicas de los planes es su sen tido de coordinación, unificación de actividades y vinculación de su contenido para la Administración.

Esta forzosa necesidad de acción conjunta, exigida por el Plan, impone una coordinación de órganos y de funciones.

Este es el aspecto fundamental que liga el problema planteado con el de la competencia presupuestaria.

Razones diversas (ampliación de los fines del Estado, vigorización del Ejecutivo, explosión económica de la Administración, necesidades planificadoras) forzaron al derecho público a buscar - la compatibilidad entre las exigencias de los principios constitucionales y el ritmo de la vida económica en que la Administración se encuentra inmersa. Las consecuencias de estos intentos de compatibilización se reflejan tanto en el orden formal como en el material; alterando competencias y modificando el funcionamiento de - instituciones, en aras de una pretendida agilidad económica.

Villar, que estudia el tema, desde la perspectiva de la Ad-

ministración industrial, recuerda cuatro intentos de conciliar — "el principio de reserva legal con el principio de eficacia", la "efectiva intervención económica y su caracter de imposible norma ción abstracta con el principio de las materias reservadas a Ley" (50).

El primer intento lo constituyeron las Leyes de delegación; posteriormente las leyes de finalidad (Leyes-cuadro), que facilitan el escape a la cláusula general y provocan un vaciamiento material de la Ley que pasa a ser una nada vestida de forma.

El tercer aspecto aparece con las Leyes-medida, como actos generales no normativos, asumiendo aquí la Ley un contenido concreto (nacionalizaciones, por ejemplo). Un último intento conciliatorio se lleva a cabo aprobando por Ley "los actos y órganos de coordinación, directrices, programas vinculantes para la Administración, aunque no afecten de modo directo a los particulares, para quienes ni surgen derechos ni obligaciones".

De este modo, el Parlamento, al sumir la responsabilidad — en la tarea planificadora crea un propio compromiso al cumplimiento de tal planificación, pues impone al Gobierno la obligación de confeccionar determinados proyectos de Ley que ella ha de sancionar, le obliga a adecuar los proyectos de Presupuestos a las inversiones programadas, etc...(apartado 1)

Por otra parte, cobra vigor la libertad de acción de la Administración, a quien se conceden por una norma, formalmente legal, competencias ajenas a su contenido o función habitual. Así, se encarga de ciertas funciones presupuestarias a los órganos de la Administración económica. (apartado 2)

Finalmente, ocurre por estos intentos de compatibilizar legalidad y discrecionalidad producen cambios más sustanciales que las alteraciones de competencias orgánicas, y se traducen en modificaciones de esencia en el funcionamiento de las instituciones - (apartado 3).

1 - Competencia presupuestaria y aprobación de Planes.

Es la primera de las conexiones de competencia dignas de - realzar: Al Parlamento se atribuye la aprobación formal del Plán elaborado por el Gobierno. Frente ello, la Presidencia del Gobier no es el órgano administrativo que aparece como rector de las di-rectrices económicas del Gobierno, donde se concentran las compe-tencias planificadoras y como consecuencia se trasladan competen-cias presupuestarias. (51)

Al igual que al tratar del Presupuesto, sólo que con más - brevedad, pues en esta ocasión, el tema es accesorio a la finali-dad del estudio, debe analizarse el método de preparación y apro-bación del Plán, a través del cual se evidencia el ejercicio de - competencias en torno a la determinación obligatoria de gastos y de impresos.

a - Preparación del Plán.

La importancia de la fase preparatoria varía en el Plán -- respecto al Presupuesto.

La fase preparatoria abarca el estudio y preparación del Pro-grama antes de su sometimiento al Parlamento. La diferencia de su valor, respecto al Presupuesto, arranca de que, precisamente, lo - que es diferente es el alcance de la Ley aprobatoria, del examen - parlamentario, en definitiva.

Mientras, que respecto al Presupuesto, la Ley que lo aprueba posibilita el cumplimiento de las obligaciones del Estado, en cuanto al Plán el Parlamento inviste con ropaje de Ley una perspectiva de la política gubernamental, que como consecuencia se convierte en obligatoria para el Gobierno. El Plán produce efectos internos. De ahí la transcendencia de la fase de preparación; lo que interesa es comprobar el marco de autolimitación que el Gobierno se fija a si mismo al someter a la Cámara la aprobación de un Programa.

a') - Redacción por el Gobierno.

Constitucionalmente debe el Gobierno tener la Competencia para redactar el Plán. Un plan económico es obra de Gobierno, por lo que al mismo debe corresponder su preparación.

Refiriéndonos al derecho español la ordenación administrativa de competencias es clara: El Gobierno, a propuesta de Presidencia, presenta el Plán a la aprobación de la Cámara. No obstante, lo importante es observar el ejercicio de competencias sobre los actos interpuestos, que tienen casi siempre efectos presupuestarios.

1 - Consejo de Ministros.

Se asiste en la legislación del Plán a un vaciamiento material de sus competencias.

La Ley de Régimen Jurídico (art. 10.1) le confiere el poder de "aprobar el plan general de actuación del Gobierno", competencia que se ejercita mediante la aprobación del proyecto de Ley del Plán que se somete a las Cortes.

Sin embargo, en la legislación del Plán no se le atribuyen de modo especial competencias, y la figura del Gobierno, pasa, en

un plano real, a un segundo término.

Apenas se le concede la dirección de la política de precios (art. 21. Ley 28-12-63), la organización del sistema de descentralización local (art. 3 Ley 11-2-69) y la fijación del volumen global del crédito oficial (art. 15. Ley 28-12-63).

Por el contrario, si se fijan abundantes obligaciones para el mismo, mandando que se confeccionen proyectos de Ley (en materia de comercio exterior por ejemplo), que se envíen informes a las Cortes sobre la ejecución de planes, etc...

2 - La Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

Se convierte en el órgano colegiado rector de la política del Desarrollo.

Su atribución genérica de competencias (art. 11 LRJ) se ve concretada ampliamente en la Legislación planificadora.

El art. 3 de la Ley del 1º Plán es muy explícito.

A la Comisión corresponde "adoptar ... las medidas conducentes al logro de los objetivos propuestos".

Esta fórmula tan amplia entendemos que concede una cláusula general de competencia a favor de la Comisión a quien corresponde, en relación con el Plán, el ejercicio de todas las facultades necesarias para su realización, cuando no hayan sido expresamente reservadas al Consejo de Ministros, o se haya establecido sobre las mismas una reserva de Ley.

Esto es así, no solo por la vaguedad, y al tiempo clara expresión, de la fórmula de habilitación, sino además por razones orgánicas. Al efecto se conectan las actividades inversoras de los Departamentos Ministeriales con la competencia de la Comisión (art.

3.3), y se define la Comisaría del Plán como "órgano de trabajo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos". (art. 3.2)

Es curioso observar que es la Ley directamente quien efectúa la atribución de competencias a la Comisión Delegada, y no, como de su simple denominación parece deducirse, es ésta objeto de la delegación de competencias por parte del Gobierno.

Además de esta competencia genérica, de modo más específico se la atribuyen algunas de la importancia de "coordinar los órganos del Plán, vigilar la ejecución del Plán, delimitar las zonas de polos y polígonos, aprobar las bases de la acción concertada, señalar los sectores prioritarios del crédito oficial

3 - La Comisaría del Plán de Desarrollo.

Creada por Decreto de 1-2-62, es el órgano encargado de actuar las competencias de la Comisión Delegada del Gobierno: vigilar la ejecución, proponer medidas, coordinar actuaciones. (52)

4 - El Ministro de Hacienda.

La influencia del ejercicio de las competencias económicas en la política presupuestaria fuerza a conceder importancia primordial al papel del Ministerio de Hacienda en la elaboración del Plán y particularmente en la preparación de los actos interpuestos.

De este modo le corresponde informar la creación de empresas nacionales, preparar las normas del concierto, proponer la cifra global del crédito oficial u otros medios paralelos de financiación, - etc...

Aunque no existen normas generales sobre la preparación del

Plán, el contenido de la cartera de Hacienda hace pensar en la necesidad de que su titular tome parte activa en la realización de los programas, fijación de objetivos, concesión de beneficios, etc. por su inmediata y directa repercusión en la política presupuesta ria cuya dirección le corresponde.

5 - Los distintos Departamentos Ministeriales tienen un similar papel en la elaboración del Plán al que disfrutan en la preparación del Presupuesto, si bien no está definido formalmente de igual modo.

Su influencia en la formación del Plán proviene de su manifestación a la Comisión Delegada de la marcha de ejecución del Programa de inversiones públicas, y de los inconvenientes para su realización lo que implica una propuesta de modificación a los programas trazados, y tiene en el Presupuesto reflejo en los capítulos de inversiones y transferencias.

6 - La colaboración de Organismos oficiales y Corporaciones Públicas. (53)

Varios son los Organismos y Corporaciones que colaboran en la elaboración del Plán.

Fundamentalmente debe hacerse mención de la Organización - Sindical y la actividad consultiva del Consejo de Economía Nacional.

Respecto al primero, se dice que "colaborará activamente en la realización del Plán", y en el articulado de las normas se le conceden amplias facultades informativas en la preparación de los actos de ejecución.

Al Consejo de Economía Nacional corresponde informar los - proyectos de Ley que hayan de tener repercusión en la economía del país (art. 14.4. Ley 9-2-69), así como en los supuestos en que su competencia es definida por su Ley orgánica o las Leyes de planificación.

En el tercero de las realidades, la Exposición de Motivos de la Ley del segundo Plán manifiesta el amplio número de Órganos que participaron en su redacción. (54)

b') - Ejercicio de la iniciativa.

El Plán lo es del Gobierno. La iniciativa de su proceso legislativo corresponde al Gobierno mismo, al igual que ocurre con la generalidad de los Proyectos de Leyes.

El anteproyecto se presenta por Presidencia del Gobierno, departamento al que se adscribe la Comisaría del Plán administrativamente.

No existen reglas peculiares de depósito como en el caso de los Presupuestos, ni en forma, ni en tiempo.

No obstante, deben mencionarse algunos datos:

- 1 - El Proyecto debe ir acompañado del Informe del Consejo de Economía Nacional.
- 2 - El Proyecto comprende un articulado en el que se fijan los principios programáticos de la planificación. Debe unirse a él un Anexo que detalle el conjunto global del Plán.
- 3 - Debe ser previa su presentación al Presupuesto para permitir que en él se recojan las líneas de inversión y se detallen las anualidades de reparto de créditos.

4 - La presentación ha de ser previa al comienzo de vigencia del Plán, que en España se fija en cuatro años.

c') - Colaboración parlamentaria.

Es muy importante poner de manifiesto la estrechez o amplitud con que se conciba la colaboración parlamentaria en la realización del Plán, pues es el dato que permite realmente conocer la conexión o disociación entre la competencia presupuestaria y económica, en general.

Devolvé, quien cuenta en su haber con una concisa y brillante monografía sobre el tema, (55) dice que hay dos canales de acción posibles abiertos a la acción parlamentaria en la elaboración de planes, (debe ponerse especial interés en esta fase de elaboración, dada las dificultades con que el Parlamento cuenta para modificar el proyecto.)

Uno de ellos es proponer medidas parciales cuyo contenido pueda incrustarse en el del Plán General. Otro emitir una consulta general sobre el Plán.

La propuesta de medidas parciales que puedan unirse al Plán se realiza a través de procedimientos ajenos a lo que es la génesis misma del Plán. Por ello, su finalidad, en muchas ocasiones, es aislada de la génesis misma del Programa, y responde a objetivos diferentes, si bien pueden identificarse con los de aquél.

Dichas medidas pueden proponerse por cualquiera de los medios ordinarios de expresión de una Asamblea Legislativa: ruego, pregunta, petición, moción, proposición, e incluso mediante la votación formal en Ley de un proyecto o proposición sometido a su examen. En efecto, una Ley-programa obliga al Gobierno a rectificar -

los objetivos de un Plán, o bien, una Ley ordinaria, puede establecer medidas que obliguen a canalizar inversiones en un determinado sentido, o hacia una región concreta ...

En segundo lugar, se decía, el Plán puede ser sometido a — consulta previa del Parlamento.

Se ha dicho que tal consulta solo tiene interés si es preceptiva, previa y sobre el conjunto del Programa, que debía realizarse por adscripción de miembros del Parlamento a los Comités Técnicos, por aplicación del método de "hearings", que debía ser previa a la preparación detallada del Plán(56)

La planificación española no ha previsto la colaboración — parlamentaria en la preparación del Plán, lo cual es grave, por — las consecuencias presupuestarias apuntadas.

La Ley aprobatoria del 2º Plán contiene dos referencias parciales e indirectas al tema, que no llegan a suponer colaboración parlamentaria, pero que indirectamente puede producir similares — consecuencias, aunque, a nuestro juicio, el tema se plantee de modo insuficiente e impreciso.

Se trata de buscar una participación comunitaria en la realización de los Planes.

El art. 3.2 dice que la participación de las estructuras básicas de la comunidad nacional y entidades con representación orgánica se realizará conforme a sus respectivos cometidos.

El art. 3.8, establece que en las Comisiones y Ponencias del — Plán estarán representadas las estructuras básicas de la Comunidad Nacional y las entidades con representación orgánica.

La falta de norma procesal, que permite conocer el alcance del precepto, impide, a estas alturas, saber si dicha representación

se va a llevar por los cauces de la representatividad en las Cortes de dichas estructuras, lo que parece lo más lógico, o por — otros diferentes.

b - Aprobación del Plán.

Tres puntos comprende este apartado, correspondientes cada uno a los problemas cuyo conocimiento proporcione luz sobre la relación Plán-Presupuesto. Dichos aspectos comprenden las razones — de la instrumentación legal del Plán, las manifestaciones del control por la Asamblea, y la vinculación que suponga respecto al — Presupuesto, datos que permiten obtener una conclusión sobre el — ejercicio de las competencias presupuestarias en la aprobación de planes.

a') - La competencia parlamentaria.

Sebastián Martín Retortillo, en un fino estudio, enuncia — las distintas causas por las que se requiere una instrumentación legal para las normas planificadoras (57). En definitiva, qué razones fuerzan a una intervención parlamentaria en la planificación, y aconsejan dotar al Plán del máximo rango jurídico ordinario.

En primer lugar, puede ocurrir que sea una exigencia constitucional. El problema se ha planteado en Francia en términos agugos, a partir de 1.958, cuando la Constitución de Mayo dejó abierta la puerta de la Legislación Parlamento, y se estableció una reserva favorable al Reglamento, causas que tuvieron como consecuencia que los Planes primero y tercero no se conocieran por la Cámara.

En España, a nuestro juicio, la aprobación de los Planes — generales está reservada al Pleno de las Cortes por una norma cons

titucional.

La Ley de Cortes, en su art. 10, concede al Pleno de las -
mismas competencia para aprobar:

"b-) Las grandes operaciones de caracter económico y fi
nanciero, y ...

c) ... cuantas medidas legislativas afecten, en grado
transcendental, a la Economía de la Nación".

Si no es la Constitución la que impone la competencia de -
la Asamblea, puede ésta venir indeterminada por una serie de me-
dios indirectos.

Así, el hecho de que el Plán limite derechos subjetivos, -
lo que no puede haber sino una Ley o la necesidad de que la inspi
ración política del Plán conste en una norma de rango superior.

Por último dos motivos muy concretos pueden implicar la --
adopción de una decisión legislativa: el respeto al principio de -
jerarquía de las normas en que los supuestos en que el Plán supon
ga derogación de normas jurídicas especiales, y al hecho de que el
Plán prevea la votación previa de créditos para la realización de
sus previsiones, lo que entronca con problemas de competencia pre
supuestaria,

Una vez que en España se establece constitucionalmente la -
competencia de las Cortes para aprobar los Planes, más que las razo
nes que abogan por la adopción de medidas legislativas, interesa -
conocer las consecuencias que de ello se derivan. Hay una que nos
parece fundamental, y que tiene repercusión inmediata en las deci-
siones presupuestarias, y es que el hecho de que sea una Ley la que
sancione el Plán produce una rigidez en los procedimientos presupes
tarios posteriores, aspecto al que ya se ha aludido anteriormente,

La consecuencia en su línea de actuación produce lo que se ha llamado "la rigidez subjetiva del Parlamento", respecto acciones ulteriores. (58)

Aprobar un Plán por Ley es en la práctica aprobar su Presupuesto, porque en el proceso de discusión presupuestario el Parlamento no es luego libre para modificar las cifras consignadas.

Por otra parte, el aprobar un principio arrastra sus consecuencias, con lo que el Parlamento queda obligado, no jurídica sino moralmente, calidad no mensurable, a aprobar las normas precisas para el funcionamiento del Plán. (59)

Finalmente, se crea una esfera de respeto a los actos de ejecución del Plán, que impiden al Parlamento una legislación contradictoria para evitar faltar al principio de los propios actos. (60)

b') - El procedimiento parlamentario.

1 - Depósito del Proyecto.

No plantea problema especial. Es obligado efectuarlo en las condiciones más arriba indicadas (unión de anexos, informes económicos ...), siendo exigible por la Cámara el cumplimiento de las mismas, pero no vinculándose al procedimiento establecido, pudiendo aceptar el depósito como válido, aunque ésto sea administrativamente incorrecto.

2 - Objeto del examen de la Asamblea.

Lo que el Gobierno somete a la sanción legislativa no es propiamente el Plán, sino la Ley del Plán, de la que

éste no es sino un Anexo. Se ha dicho así que de este modo el Parlamento fija las líneas generales del programa, y puede modificar sus enunciados con lo que el Gobierno, "se deja controlar, pero sin que las intervenciones singularizadas de los parlamentarios puedan hacer perder la interna coherencia al Plán.

3 - Enmienda.

Lo que acaba de decirse nos ofrece respuesta - exacta al problema que plantean las enmiendas al Plán. El Parlamento no enmienda el Plán, si no la exposición de proósitos del Plán.

El problema que puede plantearse es el de si - se aplican a tales efectos las reglas del derecho presupuestario en cuanto a un posible incremento del gasto público.

La regla general, aplicada en Francia, y utilizada en las experiencias españolas, ha sido en este sentido.

Se prohíben los incrementos de gastos o disminuciones de ingresos, defendiendo de este modo el equilibrio financiero. (61)

En cuanto a los problemas que estas enmiendas plantean nos remitimos a lo dicho en el cap. 3.

4 - Comisión.

El Plán, por la generalidad de su contenido, - afecta a la competencia de todas o casi todas las Comisiones legislativas especializadas.

Para evitar el trámite lento y un tanto aberrante - del sometimiento progresivo del Plán a cada Comisión - la práctica utilizada suele ser la de las Comisiones - Especiales.

En España, la existencia de una Comisión de Presidencia y Leyes Fundamentales parece evitar todo problema. No obstante, presupuestariamente, ello arrastra una consecuencia, y es que una Comisión que no es la - de Presupuestos adopta decisiones presupuestarias.

c') - Consecuencias.

La fundamental consecuencia que se deriva de la instrumentación legal del Plán, es que la Cámara pueda vigilar su ejecución.

El Plán suele contener autorizaciones, delegaciones, cesiones de poder, que permiten la huida de la "autoreserva" de Ley en la ejecución.

Hay, sin embargo, todo un bloque de materias que, como consecuencia, se someten a la aprobación de la Cámara, siendo precisamente las que se refieren al aspecto financiero del Plán.

El Gobierno tiene que solicitar la aprobación de créditos, concesión de ebeneeficios fiscales, y, en definitiva, tiene que someter el Plán, y ya no la Ley del Plán a la Cámara, con el proyecto de Presupuesto.

2 - Atribución de competencias presupuestarias a órganos planificadores.

Junto a la primera consecuencia provocada sobre el Presupuesto por el fenómeno planificador. Y que podría definirse como la subordinación de las competencias presupuestarias a las compe-

tencias de decisión económica, aparece una segunda alteración de - las competencias presupuestarias definidas como tales.

Como consecuencia de la conexión Plán - Ley Financiera, al igual que se atribuyen competencias sobre el Plán al Ministerio de Hacienda, se atribuyen competencias sobre los Presupuestos a los Or ganos del Plán, lo cual no se prevé en las Leyes constitucionales ni contables.

Baste citar como confirmación algunos preceptos de las tres últimas Leyes de Presupuestos Generales, en que se prevee la inter vención de la Comisaría del Plán de Desarrollo Económico, en la — distribución de créditos, formación del proyecto de Presupuesto, - ejercicio de autorizaciones, recepción de documentación y justifi- cantes de inversión

1º En fase de preparación, se dispone, como ya se dijo - anteriormente, que los capítulos dedicados a operacio nes inversoras se ajustarían a lo dispuesto en el Pro grama de Inversiones Públicas de la Comisaría del — Plán. (art. 31. Ley 66/7, art. 19. Ley 68/8, art. 22. Ley 70/71).

2º En el ejercicio de autorizaciones, para evitar la ri- gidez del principio de especialidad, se conceden facul tades internas, a nivel Departamental, de redistribuir créditos, y, entre Departamentos, de efectuar transfe- rencias. El informe de la Comisaría es preceptivo en una serie de supuestos de redistribuciones y transfe- rencias (art. 6. Ley 66/7, art. 8. Ley 68/9, art. 8 — Ley 70/1).

3º Para evitar la rigidez de la anualidad y relacionar - el plazo del año del Presupuesto con los más ámplios del Plán. El informe de la Comisaría se ha considerado preceptivo para la incorporación de remanentes de ejercicios anteriores con imputación a inversiones diferentes (art. 2.c) Ley 70/71); para la incorporación de remanentes contrayendo obligaciones con cargo a la totalidad de créditos de inversiones disponibles en - el ejercicio por importe superior a los considerados iniciales en el bienio (art. 4. c) Ley 66/7); para la prolongación del periodo de distribución del gasto más allá del ejercicio correspondiente (art. 10 Ley 66/7, art. 21. Ley 68/9, art. 23 Ley 70/71).

4º Para controlar la realización de operaciones de capital se dispone la remisión a Comisaría de los justificantes de inversión de las operaciones (art. 32. Ley 66/7, art. 28. Ley 68/9, art. 30. Ley 70/71.)

3 - Alteración de la rigidez presupuestaria.

Tercera y última consecuencia que produce sobre las competencias presupuestarias el fenómeno planificador es la dejación de las competencias parlamentarias en favor del Gobierno.

Se produce un incremento de las facultades "administradoras" de los créditos, que entrañan verdaderas competencias de decisión sobre su cuantía, duración y destino.

De este modo, "invisiblemente" han caído en desuso los principios que las Leyes orgánicas del Presupuesto (En España la LAC) fijaban, y que, como es sabido, postulaban un enunciado rígido en -

la administración y utilización del crédito público.

Al tratar en el capítulo anterior de las llamadas autorizaciones presupuestarias ya se aludió, de pasada, el problema, y se observaron las principales consecuencias de tipo orgánico que se deducían de la alteración de la rigidez clásica.

No se trata, sin más, de llorar sobre los cadáveres de los principios clásicos, parangonando la frase de Steín sobre "las tumbas de las viejas ciudades", sino de observar que su criba no se ha hecho sistemática ni lógicamente, sino de modo , historificado y singular, al hilo de las exigencias prácticas, como ocurre con casi todas las instituciones del derecho público.

De este modo la especialidad , la anualidad y la preclusión del gasto, que han sido los principios más vulnerados, se convierten en cláusulas generales, que tienen utilización cuando hay carencia de cláusulas especiales.

Frente lo que la anualidad, por ejemplo, parece indicar de que los créditos se agotan con el ejercicio, y el gasto no puede comprometerse a plazos superiores, no es raro encontrar en las Leyes de Presupuestos cerca de una decena de normas especiales que autorizan la burla de la anualidad.

Ahora bien, el emplazamiento de este tema es un capítulo dedicado a las alteraciones de la competencia presupuestaria por la planificación económica, no significa, ni mucho menos, que todas las quiebras de la rigidez presupuestaria sean debidas a la planificación, pues muchas de ellas son anteriores, incluso en un siglo. Sí ocurre, en cambio, que dichas prácticas se intensifican y se amplían sus supuestos, además de que surgen nuevos principios, consagrados legalmente, pero que dejan reducido a nivel de esquema mental

las normas "vigentes" de tipo general.

a - El derecho comparado. (62)

Al principio de este capítulo se dedicaban algunas páginas a las técnicas de vinculación presupuestaria que el derecho francés había instrumentado, desde principios de siglo, para alcanzar una agilidad de compromiso del gasto que el Presupuesto no hacía posible.

Sin olvidar lo que allí se dijo, el cuadro trazado debe cobrar más amplias perspectivas, aunque siempre limitado a la línea argumental trazada, y sin más finalidad que entender los preceptos del derecho español como resultado de una lógica evolución del derecho comparado.

La aparición de gastos de capital frente gastos de pura explotación de servicios, en el siglo pasado, se resolvían por la aplicación de la técnica administrativa de la concesión. Los grandes servicios públicos (carreteras, ferrocarriles) que requerían costosas cantidades de instalación fueron construidas por particulares, utilizando la figura de la concesión para mantener la titularidad dominical del Estado sobre el servicio.

La necesidad de realizar gastos de inversión por parte del Estado plantea la necesidad de acudir a Presupuestos extraordinarios. Posteriormente, la vuelta a la unidad presupuestaria permite jugar con la estructura del Presupuesto, distinguiendo dos partes en el mismo (explotación o servicios, e inversiones) con relación separada de sus gastos e ingresos.

Finalmente el impacto de la planificación de inversiones produce una serie de técnicas que intentan unir los lazos existentes -

entre Presupuesto y Plán.

A los efectos de observar estas corrientes del derecho comparado debe atenderse a las alteraciones funcionales que produce al presupuesto extraordinario; las finalidades, a tal efecto conseguidas con la estructura doble en un Presupuesto único, y las - experiencias anglosajona y francesa en la realización de programas plurianuales, así como los intentos de formular Presupuestos de - ámplios plazos.

a') - Los presupuestos ciclicos. (63)

Las doctrinas de ~~K~~eynes y Beveridge sobre el pleno empleo inciden de modo directo en principio funcional del Presupuesto clásico: su equilibrio. El Estado, se dice, no puede mahtener un equilibrio ficticio en el Presupuesto General sin disponer los medios para alcanzar una política de pleno empleo. El déficit presupuestario será factor de reanimación económica, y su principio y su fin vendrán determinados por la existencia del paro obrero o su desaparición. Para enjugarlo el Estado deberá aumentar la demanda total de bienes por los particulares, y realizar inversiones productivas. (64)

El déficit sistemático producido se ha demostrado que tiene sus efectos contraproducentes, y que no puede sostenerse a largo plazo. Tampoco a largo plazo es soportable la presión fiscal establecida por un régimen presupuestario de excedentes, como el inglés de la postguerra. (65)

Lo que aquí nos interesa destacar es cómo uno de los métodos típicos, planeados para luchar frente los desequilibrios financieros, se basó en el escape a la autorización presupuestaria anual a través de la aparición de presupuestos clásicos, en que en medios

plazos se compensen los déficits coyunturales producidos.

Laufenburger (66) cita dos grandes métodos a combinar para adaptar el presupuesto a las fases del ciclo económico.

Primero aparece la política de reservas, que permite el atesoramiento de los excedentes presupuestarios producidos en la época de prosperidad. Para evitar la tentación de la contracción de nuevos gastos por el Gobierno, el profesor francés propone adquirir metal y sustraer del circulante el capital excedente.

En segundo lugar, las épocas de "baja coyuntura" se salvan con emisiones de empréstitos y acudiendo al Banco de emisión en descuento de bonos o petición de créditos anticipativos.

El sistema, con alguna excepción como la belga de 1.932, y la sueca alentada por la escuela de Myrdal y Ohlín, no se ha experimentado en los países occidentales. (67)

b') - El Presupuesto consolidado (68)

Ya se ha aludido a la tendencia de mantener la unidad del Presupuesto, aunque sea solo formalmente, distinguiendo en el Presupuesto gastos consolidados excluidos de discusión y extraídos de la competencia ordinaria.

Es práctica corriente en Europa y América incluir en un solo Presupuesto, tanto las necesidades ordinarias como las extraordinarias. Así, ya se dijo más arriba que, el Chancellor of Exchequer nunca tuvo que acudir a la formulación de un Presupuesto extraordinario para hacer frente a necesidades de inversión.

Así "bajo la línea (69)" figuran los gastos de inversión cubiertos por el excedente de ingresos fiscales y por ingresos extraordinarios. Así se hace frente a los compromisos de las emisiones -

de deuda, y los adquiridos por Leyes anteriores que establecía — obligaciones del Estado a ciertas financiaciones. Brittaincita — la tithe act de 1.936, la Export Guarantees Act de 1.949, la Housing Scotland Act de 1950, la Armed Forces (Housing Loans) Acto — desde 1.949, la local Authorities Loans Act de 1945, la New Towns Act de 1.955, la Post Office and telegraph Act de 1.958, la — Cinematograph Film Production (Special Loans) Acts de 1.949 a — 1954, y otras en materia de inversiones, carbón, industrias nacionalizadas, transporte, algodón, desarrollo de Colonias, indemnizaciones de guerra, planificación territorial, estructura de mercados (patata y azúcar), televisión, etc ... (70)

En Estados Unidos, el Presupuesto incluye las atenciones de "trusts" con ingresos propios (Correos, Fondos de retiros, seguros sociales).

En Francia se usa la técnica de los presupuestos anexos, — que comprenden servicios de carácter industrial y que tienen afectados sus propios recursos (Cajas de Ahorro, Moneda, Imprenta nacional, ferrocarriles). En esta ocasión ha sido el Parlamento, quien celoso de su competencia ha llamado al Presupuesto General estos Presupuestos autónomos, evitando así el escape a los principios de integridad del documento.

La Ley de 9-7-1836 ya dispuso que los ingresos y gastos de los servicios especiales se ordenaran en los cuadros del Presupuesto General. El Régimen hoy vigente, sigue permitiendo esta autonomía vigilada "de las operaciones financieras de servicios del Estado sin personalidad, cuya actividad tiende a producir bienes o servicios, dando lugar al pago de precios". Estos presupuestos comprenden ingresos especiales, gastos de explotación y primer esta—

blecimiento. (71)

Otras operaciones se aislan en Francia por la creación de - Cuentas especiales del Tesoro, constituyendo fondos afectados al - cumplimiento de ciertos gastos: cuentas de afectación especial, de comercio (accesorias a servicios públicos), de regulación de operaciones con el extranjero, monetarias, de anticipos, y de préstamos.

c') - Los Presupuestos de Legislatura.

De los muchos sistemas intentados para ampliar más allá del período del año los efectos del Presupuesto, el más completo, y más íntimamente ligado al principio de la competencia es la formulación de presupuestos de legislatura. (72)

En Francia se ha intentado en diversas ocasiones que el Presupuesto fuera aprobado por el plazo que dura la legislatura parlamentaria. La Asamblea aprueba un Presupuesto por una sola vez, demostrando su criterio político en torno a la marcha financiera del Estado.

Lo forzoso es, en tal caso, ligar al período de legislatura los plazos de programas económicos, para que Presupuesto, legislatura y plan estuvieran coordinados en el tiempo.

La doctrina financiera constitucional reaccionó vivamente - frente lo que suponía el fin de un control continuado, periódico y sistemático del Parlamento sobre el Gobierno.

d') - Gastos plurianuales.

El cumplimiento de programas económicos obliga si no a hacer coincidir los periodos presupuestarios con los del programa, si a - la búsqueda de medios que eviten la disociación entre ambos documentos.

En este sentido se dirigen las técnicas a que antes se hizo referencia, y que aquí se amplía.

El tema va intimamente ligado al modo de ejecución del Presupuesto, si por un sistema de ejercicio o de gestión, (73) o sea si prolongando el ejercicio a la ejecución de las obligaciones com prometidas, o aplicando la técnica de caja, configurando cada año como un compartimento estanco al que sólo se imputan los gastos li quidados en el mismo sea cual fuere la fecha de contracción de las obligaciones. (74)

En los Presupuestos de caja, como el inglés, no hay lugar -- para autorizaciones de programa (75). Los programas sólo tienen -- efectividad en cuanto que quedan incorporados los créditos al Presupuesto, no pudiéndose imputar a cada ejercicio más gasto que el realizado en el mismo, por lo que el Programa plurianual carece de fuerza si no se incorpora al Presupuesto.

En países como Holanda, en que, por el contrario, no se da la rigidez presupuestaria en tal medida, el documento contable cono ce gastos plurianuales. Así se hace una relación de créditos cuyo remanente no se anula, se autoriza el compromiso de gastos superio res a los créditos de pago, se permite la contracción de gastos auto rizados por una Ley especial, etc...(76)

El problema parece, en definitiva, que es compaginar el com promiso del gasto con la anualidad presupuestaria. Masoin piensa en varios sistemas posibles. (77)

- Presupuestos de inversión bienales o trienales.

Experiencia usada en Bélgica a fin de siglo.

- Fondos especiales alimentados de dotaciones presupues-
tarias. Tiene el inconveniente de conectar el Fondo -
con el Presupuesto con lo que no se alcanza la agili-
dad pretendida.
- Autorizar el compromiso del crédito en el Programa y
el pago de la obra en el Presupuesto.

b - El derecho español.

Para completar el panorama trazado pueden mencionarse, de modo esquemático algunos de los sistemas utilizados en derecho es-
pañol, para tratar de compaginar los principios competenciales y
funcionales establecidos en la LAC con el ritmo de la programación
de gastos y la planificación. En casi la totalidad de las ocasio-
nes se producen alteraciones de tipo orgánico que afectan al juego
de las competencias. (78)

a') - Financiación de planes.

El sistema español está basado en un presupuesto de formu-
lación bienal y de ejecución anual. (79)

La falta de reconocimiento a las Leyes de Planes de fuerza
jurídica obligatoria, hace que sólo sean efectivas las obligacio-
nes cuando constan en los Presupuestos del Estado.

Se han utilizado, no obstante una serie de procedimientos -
que llevan a independizar y dotar de autonomía el régimen financie-
ro de los planes.

De este modo, aunque solo sea relacionarlos, cabe ennumerar
los siguientes métodos utilizados.

1º Formulación de un Presupuesto extraordinario.

La O.M. de Hacienda de 30-9-1.943 contiene una descripción de su contenido (art. 4): el Presupuesto extraordinario comprenderá únicamente aquellas atenciones que no deban comprenderse en el ordinario, por representar gastos de primer establecimiento, de carácter reproductivo, que excedan considerablemente en su cuantía del normal gasto de estas construcciones, y las de excepcional repetición.

En esta línea se aprobaron presupuestos extraordinarios por Ley 21-6-1940, ampliado por Ley- 8-3-1941, y en los siguientes años, en la mayoría de las ocasiones para gastos de reconstrucción.

El concepto de la O.M. de 1.943, se repite posteriormente en otras normas, como la O.M. de 28-9-1944, que autorizaba a los departamentos que tuvieran excesivos gastos de primer establecimiento a formular un anteproyecto de Presupuesto extraordinario, y que fue - seguida del Presupuesto de 31-12-1945; la O.M. de 9-8-1947, etc ...

2º Leyes de programa con fijación de anualidades de gastos.

La conexión de gastos de planes, previsiones de planes, y presupuesto es íntima en todo el derecho clásico español.

La Ley de Obras Públicas, de 13-4-1877, disponía - que no podrían presupuestarse obras no comprendidas - en planes (art. 22) y que el marco del Presupuesto era el máximo dentro del cual podrían planearse y estudiar

se la realización de obras.

Igual disponen los arts. 16, 18 y 19 de la Ley de Carreteras de 4-5-1877, art. 12 de la de Obras Hidráulicas de 7-7-1911, y, en definitiva, el art. 177 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12-5-1956.

De las muchas leyes de Programas que contienen — anualidades la de mayor interés entre las modernas — es la del Plán Decenal de Modernización de RENFE de 16-12-1964, en que prevé las anualidades que el Estado por vía de Presupuesto debería aportar a la realización de las obras.

En otras ocasiones la obra aparece en una Ley especial, a la que se unen efectos financieros: Ley de 16-12-1954, de construcción de un ferrocarril para Repesa, disponiéndose el abono por vía Presupuesto — de los reintegros del antiguo concedido.

3º La Letra C del Presupuesto como modo de construcción de un Presupuesto de inversiones.

Fue establecida por Ley de 26-12-1957. (80)

4º Concesión de un crédito extraordinario.

5º Afectación de Deuda pública al pago especial de una obra, o realización de un servicio.

Caso típico es el Decreto-ley de 28-1-1955 por el que se afectó deuda especial al cumplimiento del Plán de Modernización de carreteras.

Parece igualmente que va a ser el sistema utiliza

do para enjugar el costo de la reforma educativa, que se tramita actualmente.

6º Creación de un Fondo afectado a un servicio. En España la técnica, utilizada desde la Ley de 1.960, ha — servido más bien para cubrir ciertas necesidades sociales que con fines de inversión.

Hoy están incorporados al Presupuesto.

7º Formulación de Presupuestos netos.

Se haya reconocida en los arts. 19 y 35 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

8º Afectación de ingresos especiales a gastos de inversión. Reconocida legalmente en el art. 24 de la citada Ley. (81)

b') - Agilidad en la gestión de los créditos.

La planificación, por otra parte, produce sobre el régimen presupuestario el efecto de alterar la rigidez, buscar la agilidad en la gestión de los créditos. A tal efecto, se comprende autorizaciones en las Leyes de Presupuestos, se habilitan técnicas de administración que permitan el mayor rendimiento de las consignaciones, y liberen de la rigidez con que la dicha consignación se realiza.

Con afán puramente ennumerativo, dado que varias de las técnicas a mencionar, y precisamente las de mayor interés, han sido ya analizadas, pueden citarse:

1º - Realización de transferencias de crédito, que permiten utilizar los créditos destinados a un fin, para otro más necesario. (82)

2º - Concesión de anticipos de Tesorería, que posibilitan el pago de obligaciones del Estado, previamente a la concesión parlamentaria del crédito.

3º - No anulación de remanentes. (83)

La Ley de Administración y Contabilidad dispuso, en su art. 44 que "los remanentes de los créditos legislativos, quedarán desde luego anulados, sin que se pueda disponer de ellos para otras obligaciones".

Con independencia de otros sistemas de utilización de remanentes, a los que luego se alude, la planificación aporta esta figura: Los remanentes de las consignaciones realizadas para el cumplimiento del Programa de inversiones públicas, que no hayan sido gastados ni comprometidos en el ejercicio anterior, podrán ser transferidos, en las condiciones que establezcan las Leyes de Presupuestos, al siguiente ejercicio, con destino a créditos de inversión, del mismo o distinto Departamento Ministerial. (art. 15 de la Ley del 2º Plán de Desarrollo). A tal efecto la Ley de Presupuestos (art. 3 de la de 5-4-68, art. 2 de la de 30-12-69) autoriza al Ministro de Hacienda a incorporar los remanentes del ejercicio anterior en una serie de supuestos.

En materia planificadora, por ejemplo, los que resultan de la financiación del Plán de Modernización de las Fuerzas Armadas, y todas las que presenten los créditos comprendidos en los Programas de Inversiones Públicas, que excepcionalmente podrán dedicarse a in-

versiones distintas, dentro del cuadro de prioridades del Plan de Desarrollo.

- 4º - Sistema de ejercicios cerrados (84). Se menciona - aquí por ser otro medio de trasladar los efectos de un Presupuesto fuera de su ejercicio, aunque sea - una técnica incluida ya en la LAC, que no debe su origen a la planificación. Su concepto lo fija el art. 35.5 de la citada Ley. Se refiere a obligaciones reconocidas y dotadas, que no pudieron satisfacerse por falta de justificación, y que puede abonarse con cargo al resultante del ejercicio. (85)
- 5º - Similar es el supuesto de los créditos de calificada excepción en que se permite la retención de créditos de excepción muy calificada, contra la regla general de las Ordenaciones de Pagos no pueden retener créditos que no respondan a la existencia de obligaciones reconocidas que con ellos puedan atenderse. (86)
- 6º - Otro medio de ampliar los efectos del Presupuesto a otro ejercicio, es el de proceder a la convalidación global de todas las obligaciones contraídas con exceso en el ejercicio anterior, para poder satisfacerlas con cargo al Presupuesto General, en vez de proceder a efectuarlo de conformidad con el art. 41 de la L.A.C. por expedientes singularizados de concesión de créditos suplementarios. (87)
-

C A P I T U L O I V

N O T A S

(1) Una visión conjunta del problema en los Apuntes, citados, de Fuentes Quintana. Lección 13 bis, pág. 129 y ss.

(2) Un buen ejemplo de este modo de pensar es el esfuerzo constructivo llevado a cabo por el Banna, en "Le particularisme ..." cit. capítulo II.

(3) Raymond Barre- Economía Política. 3ª ed. Barcelona — 1964. pág. 115 y ss. del tomo 1.

(4) Frente la vieja concepción del Presupuesto - Programa, surgen los programas fuera del Presupuesto, y que se manifiestan en Leyes-cuadro, planes, cuentas nacionales...

(5) "El Presupuesto Nacional". Angelopoulos, en Rev. Dos. Fin. 17. pág. 19 y ss.

(6) Finanzas comparadas, cit. pág. 106 y ss.

(7) En "Finanzas" citado, pág. 127 y ss.

(8) En lugar citado, pág. 129 y ss. Duvergerger, en "Hacienda Pública", citado, pág. 184 y ss.

(9) Planificación económica y Hacienda Pública en los Estados contemporáneos. En Hacienda y Derecho 1. pág. 83 y ss.

(10) Capítulo 2, pág. 30 y ss. del libro citado de Brittain. The british budgetary system.

(11) En la obra precitada. pág. 133.

(12) Loc. cit. pág. 178 y ss.

(13) Otras experiencias: Méjico, en la colaboración de Bus

tamante al Libro de Laufenburger, pág. 141 y ss; Holanda, en - Sainz de Bujanda, citado. pág. 87 y ss, estudio que aporta una amplísima selección bibliográfica; Francia, en Duverger, citado pág. 189 y ss.; en Italia, en Sepe. "El Presupuesto en Italia. Problemas de organización administrativa". D.A. 100 pág. 254 y ss.; Fonrouge. Derecho Financiero I. pág. 115 y ss.

(14) El tema en la economía soviética es radicalmente diferente y responde a supuestos lógicamente distintos. Barre, citado. Tomo 1. pág. 509 y ss. y Tomo 2 pág. 328 y ss. y 405 y ss. Laufenburger, cit, pág. 107 y ss.

(15) Una exposición conjunta de problemas en Trotabas. Finances publiques, cit. pág. 123 y ss.

(16) Stourm. Le budget, cit. pág. 121 y ss.

(17) Un ejemplo, el español, en el capítulo 5 de este libro.

(18) La doctrina coincide que este es uno de los supuestos de verdadera excepción al principio. En España Garcia Añoveros. Apuntes cit. pág. 41.

(19) Amselek. en "Le Budget" cit. pág. 58 y ss.

(20) Loc. cit. pág. 61 y ss. Se refiere en especial a los organismos de la Seguridad Social, y organismos dotados de recursos parafiscales.

(21) Amselek, pág. 105 y ss. sobre las contracciones de — gastos e ingresos.

(22) En la pág. 91 cuentan el ejemplo del desguace del submarino. Laferrière y Waline, su Traité élémentaire de Science et de législation financières. París. 1952; que repite Amselek, en su citada obra, pág. 107.

Stourm cuenta el ejemplo de la fundición del bronce de los cañones. pág. 133 y ss. que repite Trotabas, en la página 129 de su obra citada.

(23) Llamativo, por ejemplo, es el caso del Decreto de 8 de Agosto de 1.962.

(24) Art. 5 de Las Leyes de 5-4-1968, y 30-12-1969.

(25) El derecho presupuestario puede comprender también - Leyes de Programa que fijen las cantidades globales destinadas a sufragar los gastos que originen la realización de obras cuyo coste deba repartirse en una pluralidad de ejercicios.

Sainz de Bujanda. El nuevo derecho fiscal pág. 218 Ser. Des. Sin. nº 2:

(26) El tema lo desarrolla con relativa amplitud. El Banna, en op. cit. pág. 267 y ss. quien hace las citas de Esmein y Duguit.

(27) La valeur juridique des programmes et l'annualité des depenses. en Rev. Science et législation financière. 1911. pág. 206 y en "Le Budget" pág. 73 y ss.

(28) L'esercizio provvisorio del bilancio pubblico. Iannito. Padova. 1959. pág. 90 y ss.

La Ley de autorización contiene un acto administrativo de control propio del Parlamento al acto administrativo financiero del Gobierno, porque en eso reside su eficacia.

Carece, evidentemente de la generalidad y novedad de la Ley. Es un acto preventivo al del ejecutivo.

(29) En el capítulo 2 al comentar el art. 37 de la Ley de Administración y Contabilidad.

(30) Figére, cit. pág. 17 y ss; el Banna cit, pág. 269 y ss; Amselek, cit. 406 y ss.

(31) Sobre la estructura del Presupuesto francés, concepto de Presupuestos anexos y cuentas especiales del Tesoro. Trota-bas, en loc. cit. pág. 139 y ss.; Duverger op. ci. pág. 232 y ss.

(32) Amselek, pág. 409 y ss.

(33) Se usa el término para estudiar los medios de vinculación de la industria privada al Plán. Cosculluela. Sector público y planificación. RAP 57, pág. 35 y ss.

(34) Amselek, ve en el Presupuesto un instrumento influido por el Plán en tres sentidos: por la carga moral de ejecutar su contenido, por las vinculaciones orgánicas que se crean, por la obligación de reactivar la política económica. pág. 399 y ss.

(35) Jurídicamente el efecto del Plán depende de su naturaleza: ver

Leyva y Andía - Aspectos jurídicos de la planificación económica.

En Rev. crítica de Des. Inmobiliario nº 476. Febrero 1.970. pág. 48 y ss.

El Plán es 1 - Un programa flexible de acción política.

2 - Un instrumento de información para el sector privado.

3 - Un programa vinculante para el sector público.

4 - Indicativo para el sector privado.

(36) Leyva. loc. cit. pág. 51 y ss. expone las doctrinas sobre la Naturaleza jurídica del Plán.

1 - Es un acto legislativo (Laubadôre)

2 - Es un concierto (Bloch - Lainé)

3 - Es un programa (Haudemert).

(37) Garcia Añoveros, en sus citados Apuntes.

(38) La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire. Uzés 1.951.

(39) Pág. 42 y ss.

(40) Amselek llama a esto "autorizaciones de programa", pág. 394.

(41) Pág. 48 y ss.

(42) Explica claramente el procedimiento de los máximos, tomando como ejemplo el Presupuesto francés de 1.950. Laufenberger. Finanzas cit.. pág. 36 y ss.

(43) Figére. La pratique actuelle en matiere de procedure budgétaire. Uzés 1.951.

Examinando las posibilidades de modificar parlamentariamente el Presupuesto, a la luz de la Constitución francesa de 27-10-1946, concluye que los poderes de las Cámaras deben centrarse en el marco de la Ley de créditos máximos, que pueden transferirse partidas, o disminuir el volumen del gasto, pero no aumentar su cifra total, páginas 145 en adelante, y, en especial, 223 y ss.

(44) El Canciller de Tesorería británico no ha tenido nunca que acudir a un Presupuesto extraordinario para llevar a él los gastos cubiertos con empréstita y los recursos de Tesorería. El tendido de la línea "across the budget" salvaguarda la unidad presupuestaria tradicional. En un documento único los gastos ordinarios figuran por encima de la línea, y el excedente de los

recursos fiscales de esta sección del Presupuesto está afectado por los gastos de inversión que figura bajo la línea". Lanfenger. Finanzas cit. pág. 79 y 84.

(45) Una crítica a las recomendaciones de crear un presupuesto de capital exponiendo sus inconvenientes, en Buchanan, cit. pág. 249 y ss.

(46) Art. 23 de la Ordenanza de 2-1-59.

(47) Prados. El programa de Ordenación de las inversiones para 1.960. rev. Der. Fin. 38 pág. 369 y ss.

(48) Nº 903, pág. 19366 y ss del Boletín Oficial de las - Cortes.

(49) Nos remitimos para el desarrollo del tema al citado estudio de Cosculluela, y a Baena del Alcazar. Régimen Jurídico de la intervención administrativa en la economía. Madrid. 1966.

(50) La intervención administrativa en la industria. Madrid 1964 pág. 48 y ss.

(51) Jean Meynaud. La elaboración de la política económica Trad. Petit. Madrid, 1961.

(52) El tema central es el de la "adjunción .. de profanos" en la Comisaría. Muy bien visto en el estudio de Sebastián Martín Retortillo. Parlamento y Gobierno en la planificación económica. RAP. 55, pág. 27 y ss.

(53) Meynand, pág. 62 y ss. Sobre la experiencia española de la formalización de un "trust de los cerebros". Tamames. Estructura económica de España. 3ª Edición, Madrid 1965, pág. 763 y ss.

(54) Comparar con la Exposición de Baena, en pág. 354 y ss.

(55) En "Le contrôle parlementaire sur le politique économique et budgétaire". citado. Paris 1964.

(56) Todo el apartado 2.c) del Libro de Devolvé. También - el estudio citado de Martín Retortillo.

(57) pág. 30 y ss.

(58) El término es de Amselek, pág. 409 y ss.

(59) Lasalle, cit. pág. 613 y ss.

(60) Griffith.-Congress. Its contemporary role, 3ª ed. New York 1961, pág. 166 y ss.

(61) Para todo este tema nos remitimos al capítulo 3 B.

(62) Un estudio general. Las consecuencias económicas de - estas modificaciones presupuestarias en pág. 213 y ss. de la "Teoría de la Hacienda Pública" de Musgrave. Madrid. 1967.

(63) "El abandono sistemático del principio del equilibrio del Presupuesto, y su influencia en el proceso económico y financiero de la Nación". Kauffman. Rev. Der. Fin. pág. 997 y ss. n° 56.

(64) Duverger. Hacienda pública. Barcelona. 1968 da una explicación completa de la doctrina del equilibrio, su formulación el concepto de "ingresos", la teoría Keynes y el principio del déficit sistemático, pág. 192 y ss.

(65) La economía de los Presupuestos desequilibrados y sus efectos, en Buchanan. Hacienda Pública. Madrid 1968. pág. 101 y ss. y 117 y ss.

(66) Finanzas cit. pág. 156 y ss.

(67) Finanzas, pág. 161 y ss. Figère, en loc. citado. pág. - 72 y ss.

(68) Por todos, García Añoveros citado en la nota 3. "El Presupuesto consolidado del sector público".

(69) Un estudio muy detallado de la estructura del Presupuesto inglés en la obra citada de Brittain.

- Ingresos. pág. 61 y ss.

- Gastos sobre la línea. pág. 105 y ss.

- 1 - Servicios del fondo consolidado.

- 2 - Supply services.

- Bajo la línea. pág. 125 y ss.

- 1 - Pagos.

- 2 - Intereses percibidos.

(70) La práctica tradicional inglesa, dice Brittain, es trazar una línea por medios de las cuentas del Exchequer, dejando "above the line" el Estado de ingresos y los gastos que se cargan al mismo, y por "below the line" los gastos que supone la amortización de la deuda y los que el Gobierno puede financiar por "borrowing" pág. 42.

Así encima de la línea aparecen los gastos de servicios estatales, y bajo la línea, los préstamos a los entes locales, industrias nacionalizadas, correos, colonización, pág. 47.

(71) Amselek. pág. 75 y ss.

(72) El Banna, cit. pág. 305 y ss.

(73) Identificando la distinción de Presupuesto de caja y de competencia, con la de ejecución por sistema de ejercicio y gestión, Griziotti. Principios de Ciencia de las Finanzas. Buenos Aires 1949, pág. 148 y ss.

(74) Los inconvenientes y ventajas de los sistemas de ejercicio y gestión se ponen de relieve en el estudio de Veyrac. "L'exercice et la gestion" en "La Reforme", cit. pág. 113 y ss. Tomo 2.

(75) Wailly. "El programa de gastos plurianuales en el Pre supuesto británico", estudio que abre el tomo 3, de la Reforme, cit.

(76) Wailly. El programa de gastos plurianuales en el Pre supuesto holandés, en la Reforme, cit. pág. 33 y ss.

(77) Le financé^ment des marchés publics. pág. 73 y ss. de la Reforme, cit. Tomo 3.

(78) El caso típico de los créditos globales para todos los Departamentos, en la sección 31.

(79) Gutierrez del Alamo. La Reforma de la Ley de Adminis tración y Contabilidad, en el n° 1 de la Rev. Der. Fin.

(80) Nos remitimos a lo dicho en el capítulo 6.

(81) Villar. La dinámica ...cit. pág. 17 y ss.

(82) Paul Leroy. Beaulien. 2ª ed. 2ª Tomo. Traité de la Science des finances. Paris 1875. pág. 82 y ss. un estudio clásico sobre transferencias.

(83) Benti^venga destaca el valor que contablemente tiene la Ley de anulación de remanentes. Desde un punto de vista administra tivo, dice, los remanentes del Presupuesto de un ejercicio con el transcurso del mismo, pág. 233 y ss. op. cit.

(84) Sobre el concepto de obligaciones de ejercicios cer rados, proviniendo de la Ley de Presupuestos de 29-12-1903, Gutierrez del Alamo, op. cit. pág. 54 y ss.

(85) Sobre los orígenes del sistema de ejercicios cerrados franc és del siglo XIX, Stourm, cit. pág. 493 y ss., en relación con los sistemas de contabilidad de gestión y ejercicio.

(86) Real Orden de 1-5-1930 y O.M. de 7-12-1945. Gutierrez del Alamo. pág. 60.

(87) Ver la citada Moción del Consejo de Estado sobre la
Reforma del régimen de créditos extraordinarios.

C A P I T U L O V

Derecho Presupuestario General de los Entes Autónomos.

La exposición conjunta de los problemas planteados por el - régimen competencial en los Presupuestos Generales del Estado no - ofrece, sin embargo, una visión completa del contenido del tema.

Se decía en la Introducción que éste tenía una primera limitación fundamental, cual es que no se exponía el sistema de competencias presupuestarias en la Administración local. (1)

Razones muy diferentes abonan, por el contrario, la alusión aunque sea a modo de apéndice, de los problemas que plantea a este respecto la Administración institucional.

La búsqueda, en torno al principio de personalidad jurídica de un Presupuesto único en el Estado fue una victoria brevq. En pocos decenios, la explosión celular del Estado se produce como consecuencia inevitable de un incremento de los medios económicos.

En derecho político se ha analizado meticulosamente el proceso, lento pero imparable, de la transformación de las actividades estatales, y el paso de la acción política y jurídica a la acción económica, la intervención en la vida económica, e incluso la asunción parcial de los medios de producción y cambio. (2)

La dotación de personalidad autónoma, y distinta de la del Estado, como innecesariamente recalcan nuestras leyes, produce la consecuencia inmediata del desmembramiento orgánico (3) del Presupuesto General del Estado, y la aparición de un nuevo presupuesto, por cada organismo que se crea. (4)

La pluralidad de formas que estos entes del Estado adoptan (personalidad pública, forma privada, incluso sin personalidad), - no permite, sin más, entender desgajado todo este bloque económico del Presupuesto del Estado. (5)

Por el contrario, la tendencia hacia el derecho privado y - las formas mercantiles, en busca de instrumentar con agilidad estas cédulas inversoras del Estado hizo volver la espalda, incluso, al régimen presupuestario, y tratar de adoptar al sistema de balance los principios públicos de contabilidad adosados, por esencia, a - la vida del nuevo ente. (6) por consiguiente, interesa aclarar que todos los problemas de derecho mercantil, anejos al tema de la con- tabilidad privada de los entes estatales queda absolutamente margi- nada de esta exposición. A la competencia presupuestaria no le in- teresa el funcionamiento del sistema de balance, ni el régimen apli- cable a los entes públicos que no sea el de presupuesto. (7)

Si le interesan, por el contrario, otros aspectos a los que vamos a hacer referencia.

Por una parte: Los entes públicos cuyos ingresos provienen del Estado por una técnica de afectación de créditos, mantienen in- tacto el cordón umbilical que liga sus actividades y régimen al - del Estado. Los problemas que plantea su Presupuesto son problemas del Presupuesto del Estado.

Por otra, dichas entidades son, en definitiva, entes gesto- res de servicios públicos, o administradores de fondos públicos, - produciéndose, como consecuencia de su personificación, un vacia- miento de los Presupuestos del Estado, que independizan de este mo- do sus actividades inversoras, industriales y comerciales.

to por el Ministro de Hacienda. (4).

El Real Decreto de 24-10-1849 suprime las Cajas Especiales, subordinando al Ministro de Hacienda a todos los funcionarios que hubieran de administrar o manejar fondos públicos.

La prohibición pasa con carácter general a la Ley de Contabilidad de 25-2-1850 (art. 3), y de ahí a la de 25-6-1870, (art. 4), antecedente directo del Derecho vigente.

Ello no obsta a que la autonomía de las Cajas siguiera existiendo, pues debieron prohibirse otra vez por la Ley de Presupuesto de 31-12-1881, que hacía la excepción de aquellas Cajas autorizadas por ley, ya fuera la de Presupuestos u otra especial.

El principio se transcribe con exactitud en la Ley vigente de Administración y Contabilidad, cuyo art. 4 "prohíbe la existencia de Cajas especiales".

La prohibición se refuerza por la mención de que todos los ingresos del Estado "se reunirán en el tesoro o en sus dependencias".

Por el contrario, admite la excepción de la Caja General de Depósitos y aquellas "en que se custodien fondos que estén debidamente intervenidos".

La amplitud del precepto legal que, como destaca la Exposición de Motivos de la L.E.E.A., deja abierta la posibilidad de distraer fondos públicos del tesoro, con la única sujeción a un puro requisito formal, como es la intervención, no dejó resuelta definitivamente la cuestión.

Nuevas prohibiciones y limitaciones se contendrán en el Decreto de 25-2-1930, 2-4 del mismo año, y en la ley de 1-8-1935.

b.- La intervención de los entes autónomos

El tema de las Cajas especiales es sólo una parte, y el comienzo de los problemas financieros especiales que plantean

Ambos aspectos tienen trascendencia para nuestro estudio, y a ellos se dedican los capítulos 5 y 6.

El primero de dedica al planteamiento del problema. El segundo, a una somera exposición de la legislación española.

Las líneas maestras de la exposición de deben centrar en torno a algunos puntos clave, aunque sea marginando otros aspectos accesorios.

- 1º La relación de instrumentalidad de los entes públicos, influye considerablemente en el planteamiento de sus - problemas presupuestarios. (8)
- 2º La creación de los presupuestos autónomos rompe las — clásicas reglas de la competencia presupuestaria.
- 3º Las obligaciones exigibles de un ente autónomo no son en principio, exigibles del Estado.
- 4º La comunicación de los Presupuestos del Estado y las - de los organismos públicos personificados se realiza - ordinariamente a través de la figura de la subvención.
- 5º Los problemas del funcionamiento económico del ente, y de sus actividades comerciales, no sometidas a un régimen de Presupuestos, sino de previsión y balance, siendo fundamentales funcionalmente son accesorios para analizar las alteraciones de competencia presupuestaria.

Estas proposiciones, a modo de conclusiones, pueden valer como hilo de la exposición, siendo los puntos neurálgicos de referencia del cuadro que se traza.

A - La relación de instrumentalidad.

Un libro, que ha devenido clásico en poco tiempo, de Vittorio Ottaviano, analiza la situación de los entes públicos en relación con el Estado, y concluye que tal relación es fundamentalmente de instrumentalidad. Partiendo de la distinción de Estado - ordenamiento y Estado - persona, (9) se fija en la relación de esa personalidad estatal con los entes públicos personificados discutiendo por las mismas o paralelas vías en sentido inverso a como lo hiciera Santi Romano. (10)

Cuando un ente se encuentra respecto otro en situación de instrumentalidad, existe una comunidad de intereses entre el ente matriz y el instrumental, fijando el que está en situación de supremacía el programa a cumplir por el subordinado, que viene obligado a su ejecución. (11)

Esto hace que los entes instrumentales, al ser pura creación del ente superior carezcan de fines en sentido estricto, y se conviertan en simples brazos ejecutivos, instrumentos del Estado para el cumplimiento de los fines de éste. (12)

La teoría de la instrumentalidad, como cualquier otra, (13) puede servir para explicar la relación orgánica entre Estado y entidades autónomas.

Como consecuencia de esta relación de vinculación especial, (14) el ente superior incide de modo directo en la vida del inferior:

- crea su personalidad.
- estructura sus órganos.
- le concede sus fines.
- reglamenta sus actividades.
- le concede sus recursos.

- vigila sus actuaciones.

El ente instrumental tiene sus ingresos y sus gastos, ordenados de acuerdo con su régimen de Presupuesto. La supremacía del ente estatal se manifiesta financieramente, y eso es lo que nos interesa aquí a través de ciertos actos concretos:

- aprobación del Presupuesto (15)
- aprobación de las cuentas (16)
- control jurisdiccional de cuentas (17)

El organismo tiene un Presupuesto propio distinto del del - Estado. Las Leyes configuran su personalidad como dotada de autonomía financiera.

La existencia de Presupuestos no incluidos en el General del Estado, (18) para satisfacer a través de ellos, y canalizar por — los mismos la realización de actividades del Estado, (19) tiene — unas consecuencias sobre la competencia, que importa destacar. (20)

B - La alteración del sistema de competencias.

El problema que plantea la aplicación de la regla de la competencia presupuestaria en el derecho de los entes autónomos tiene una doble perspectiva, o mejor, es susceptible de un doble enfoque, político y financiero.

Realmente sería absurdo tratar de analizar en rigor el segundo aspecto, a que este trabajo se concreta, sin conocer, al menos, en términos generales, las manifestaciones más acusadas del primero.

El nacimiento de la Administración autónoma institucional se debe fundamentalmente a la necesidad de crear nuevos centros de imputación de responsabilidades, personificando fuera de la capa de — la personalidad única de la Administración Central, unas entidades

o bien, sin personificarlas, dotándolas de una autonomía funcional, y financiera, sin la cual los servicios que tienen encomendados no podrían atenderse o lo serían de modo insuficiente.

Esta autonomía, que históricamente arranca del abandono del dogma de la incapacidad económica de la Administración, se manifiesta primordialmente en una alteración de las reglas de la competencia que rigen en el derecho presupuestario estatal.

Fundamentalmente, lo que caracteriza a estas entidades es la pretendida autonomía financiera, que es su común denominador, tengan o no personalidad jurídica, ya se sometan al derecho público — o al privado, ya aparezcan bajo forma administrativa o mercantil.

El salto, y la difusión de estas autonomías financieras se explica presupuestariamente, de modo sencillo, correspondiendo al momento en que el Presupuesto de gastos de los servicios del Estado se ha de combinar con un Presupuesto de gasto rentables o de inversiones, en que la estimación de la valoración de los gastos es — siempre limitativa por Naturaleza, ya que las posibilidades de gastos son ilimitadas, pero en que las reglas de mercado hacen alterar frecuentemente los porcentajes de inversión y gasto.

Uniendo ambos datos (el Presupuesto del Estado en gran parte comprende inversiones, y el Estado aprovecha la descentralización funcional para dotar de autonomía los servicios económicos y podremos obtener una explicación plausible de las causas que han de motivar la alteración de las competencias presupuestarias.

Ello exigirá analizar.

1 - Significado político de la Unidad presupuestaria.

La regla o principio presupuestario clásico de la unidad tiene in significado político preciso. (21)

1º - La unidad de Presupuesto es corolario de la unidad jurídica.

El Estado tiene personalidad jurídica única, aunque tenga - una pluralidad de órganos. Esta unidad jurídica tiene entre otras consecuencias la de unidad de Presupuesto.

La aparición de entes celulares, con su derecho singular, y en parte, privilegiado, forzó a la creación, basada en razones de agilidad, de personificaciones de servicios, lo que, pura y simplemente significaba, autonomía de patrimonios, independencia de administración, y no sometimiento a las reglas contractuales y contables del Estado.

La separación jurídica de personas diferentes, se manifestó en la separación de gastos y en la subsiguiente necesidad de crear unos recursos propios o de afectar los recursos del Estado necesarios para cubrir las necesidades del ente separado.

La formulación de estos Presupuestos separados no significa ruptura en sí del principio de unidad, por el hecho de que cada Presupuesto corresponde a una persona jurídica diferente.

Además, el mismo lazo administrativamente mantiene unidos - al Estado y sus entes autónomos por técnicas de tutela y control. (22) Existe un derecho presupuestario, en que el Presupuesto del Estado y los de sus entes autónomos funcionan, a veces como vasos comunicantes, en que ciertas partidas de gastos del primero aparecen como ingresos de los segundos.

2 - La unidad de Programa supone la unidad del acto jurídico de aprobación.

Se ha propuesto, en este sentido que se aprueben al tiempo -

el Presupuesto del Estado y los de los entes autónomos, que se — confeccionasen juntos, (23) que aparecieran como Anexos al Presupuesto del Estado. (24)

3 - La unidad de Presupuesto supone que una sola Ley permite hacer efectivas todas las obligaciones exigibles del Estado.

4 - La unidad de Presupuesto solo conoce excepciones de caracter extraordinario. (25)

La formulación de este principio de unidad supone, por lógica, la posible existencia de unas excepciones puramente coyunturales que responden a circunstancias de excepción.

Los créditos extraordinarios y suplementarios se dibujan — así por las Leyes contables como factores que se adicionan de modo anómalo al Presupuesto único. Más aún, las Leyes de Contabilidad parten casi del supuesto de que los recursos extraordinarios han de cubrir gastos nuevos y mayores de administración y servicios por la insuficiencia de consignaciones o la aparición inesperada de nuevos gastos. (26)

La unidad tenía políticamente como fundamento el sometimiento a la aprobación del Parlamento una vez al año del Presupuesto que recogía todos los gastos y los ingresos públicos durante un — período determinado.

En el momento en que ese Presupuesto no responde ya al principio de unidad expuesto, lo que corre es que se está hurtando a la competencia parlamentaria una parte de su competencia presupuestaria, consagrada, en términos generales, a rango constitucional.

Precisamente este es el núcleo del tema de las competencias presupuestarias en los organismos autónomos.

El Parlamento (ya se vió en capítulos anteriores) ha perdido hoy una importante parte de sus poderes presupuestarios, que han sufrido limitaciones y recortes, produciéndose en la misma etapa un - incremento de los poderes presupuestarios del Gobierno.

En derecho español, no obstante, el poder supremo, formalmente al menos, continúa correspondiendo a las Cortes que, aún limitadas, son competentes para aprobar o rechazar los Presupuestos Generales del Estado.

Por el contrario, en materia de entes autónomos la negación de los poderes parlamentarios directos es absoluta. Ni una sola vez a lo largo del amplio articulado, de la LLEEA y preceptos complementarios, aparece una definición concisa de una competencia parlamentaria.

De modo indirecto las competencias de la Cámara vienen encubiertas en formulación de un amplio principio de reserva de Ley.

2 - Alteración de los principios clásicos de la competencia.

La ruptura de la unidad presupuestaria (27) acaba de verse - cómo se traduce en una alteración de los principios clásicos de la competencia presupuestaria. La Cámara sólo aprueba el Presupuesto - General del Estado, mientras que una gran parte de las actividades inversoras y explotadoras de servicios públicos se desintegra en - multitud de presupuestos propios, cuya aprobación, ordinariamente - corresponde al Gobierno.

El tema jurídicamente tiene verdadera importancia por lo que se refiere a los servicios sin personalidad, en los que no cabe mantener la no integración en el Presupuesto General del Estado en base a la existencia de una personalidad: aquí la autonomía financio-

ra no se predica de una persona, sino de una actividad.

C - La relación interpresupuestaria.

Trazada la panorámica general anterior, ahora debe abordarse el juego de los principios competenciales en la relación del -- Presupuesto del Estado con el de los entes autónomos.

En principio, de la relación Estado - Entes Autónomos cabe extraer la consecuencia primera de que no puede establecerse sobre una base igualitaria, sino que el Estado ostenta en la misma una -- posición de predominio, demostrativa de su superioridad sobre los demás entes públicos, y en particular sobre los entes institucionales estatales, a los que venimos haciendo referencia.

Dicha superioridad se manifiesta, en general, en una serie de actuaciones, y previamente en la misma expresión del poder normativo del Estado.

- 1º - Los entes autónomos son organismos artificiales, pura creación jurídica. El Estado decide cuando se debe -- crear un ente autónomo y lo hace por Ley. (art. 6).
- 2º - Los organismos autónomos sólo pueden desempeñar aquellas funciones que el Estado los asigne expresamente (art. 7) y que vienen fijadas de modo preciso por la Ley de su -- creación.
- 3º - El Estado al crear el ente, y señalarle sus fines, decide de cuál ha de ser su dotación económica, ya en base a -- recursos extrapresupuestarios (como indica el mismo art. 1 de la Ley). Ya en base a la adscripción de recursos -- presupuestarios para el cumplimiento de sus fines. Así, su Hacienda comprende un patrimonio adscrito (art. 15,

1 y 2), unos ingresos presupuestarios (art. 15.3), —
otros extrapresupuestarios (art. 15.4), y los beneficios
de sus actividades, donaciones, etc....

De estas fuertes manifestaciones de superioridad del Estado
en la creación del ente, puede deducirse una importante gama de in-
tervenciones en su funcionamiento, cuyo alcance presupuestario se ma-
nifestó al comienzo de este capítulo, tocando ahora aludir a los pro-
blemas más concretos que plantea el juego interpresupuestario.

1 - La exigibilidad de las obligaciones del ente autónomo.

El tema que se plantea es el de quién puede determinar la -
existencia de obligaciones exigibles del ente autónomo. (28)

Una de las clásicas distinciones entre los entes territoria-
les y las fundacionales, es que mientras en aquellas era típica su
determinación singular, Ello tiene gran importancia a efectos de —
marcar las obligaciones que pueden asumir y a las que hacen frente
este tipo de organismos.

1º No pueden contraerse obligaciones no relacionadas con el
fin fundacional.

El cumplimiento del fin para el que se crean es consustan-
cial a la vida del ente, hasta el punto de que éste se —
consume, extinguiéndose al cumplimiento de su fin propio
(art. 14.3)

El fin permite la realización de actos de gestión y de —
disposición en relación con el mismo, y en el marco permi-
tido por las Leyes, y faculta al ente a emprender las ac-
tividades accesorias precisas que coadyuven al cumplimen-
to del fin principal.

Por ello, todas las obligaciones, válidamente contraídas según las reglas del derecho, relacionadas con el fin — fundacional serán exigibles del ente, quien por el contrario no puede emplear fondos en el cumplimiento de finalidades en el cumplimiento de finalidades ajenas a la — función que le es encomendada.

2º Como consecuencia de lo dicho en el apartado 1º, las obligaciones del ente autónomo tienen como fuente originaria la Ley del Estado, dado que, en la misma, se especifica el contenido de los fines del ente.

3º Fuente de sus obligaciones serán también los acuerdos — del Consejo de Ministros que denotan su poder de organización sobre el Organismo, y cuya manifestación principal se encuentra en el art. 26 de LEEA, que concede una potestad organizatoria general, que llega incluso a permitir aumentos de personal, variaciones que mejoran su dotación etc...

Esta competencia quiebra en los organismos excluidos de la Ley, en que suele estar encomendada al Ministro titular del Departamento al que el Organismo se adscribe, unificando así la potestad de determinar obligaciones con la competencia de aprobar el Presupuesto (aspecto dinámico y estático de una misma relación).

4º En especial, dichas obligaciones pueden venir también derivadas de normas especiales que modifiquen la estructura o funcionamiento del ente, y cuya exigibilidad en cuanto a rango derivará de la atribución de competencias por la legislación del Estado. Se requerirá una Ley para asignar -

nuevos fines, bastando un Decreto para modificar la organización.

5º Finalmente, son también obligaciones a cargo del Presupuesto del ente las derivadas de la acción de sus órganos de Gobierno, siempre y cuando cumplan con un doble requisito:

- cumplimiento del fin del organismo.
- respeto al reparto interno de competencias.

Conociendo ya el marco de las obligaciones exigibles del ente autónomo, deben éstas ponerse en conexión con su presupuesto.

Del mismo modo que se distinguía en el derecho del Estado - entre la exigibilidad de las obligaciones, y la posibilidad de hacerlas efectivas, igualmente funciona esta distinción en relación con los entes autónomos, y de ella pueden extraerse dos consecuencias fundamentales:

- que la obligación para cuya satisfacción hay crédito en el Presupuesto puede contraerse válidamente hasta el — importe del crédito, y
- que, la que se contraiga sin tal cobertura o en exceso sobre la misma es nula, por aplicación del art. 39 de — la Ley de Administración y Contabilidad, que es supletoria de la de Entidades Autónomas.

2 - La regla general de incommunicación material entre el Presupuesto del Estado y los de los entes autónomos.

Los presupuestos del Estado y de los entes autónomos (personalizados) guardan una muy directa relación cuyo alcance debe estudiarse con cierto detenimiento.

Se dice por la Ley (art. 15) que los organismos autónomos - nutren, en parte, su hacienda de ingresos provenientes del Presupuesto del Estado que se les conceden, bajo la forma de subvención.

Incluso, la Ley, en sus Disposiciones Finales llega a instrumentar una clasificación económica de organismos, según reciban o no la subvención del Estado.

La concesión de estas subvenciones, que, en un principio se presumen a título gratuito, y como simple aportación patrimonial, - impone ya una relación presupuestaria, constando como obligaciones, a título de transferencia en los Presupuestos del Estado y, por el contrario, figurando entre los ingresos en los Presupuestos de los entes autónomos.

La existencia de una relación no cabe entenderla en un sentido lato, ni considerarla ampliada a otros diferentes supuestos no previstos por la Ley.

Por el contrario, debe entenderse estrictamente, y sentarse el principio de que la regla general de esta relación presupuestaria es la de la independencia entre los presupuestos de estos entes y los del Estado.

Varias son las razones que abonan esta interpretación.

Por una parte, la existencia de personalidades independientes que permitió precisamente por la configuración técnica de otra persona, comunicar patrimonios, crear patrimonios públicos afectos - al cumplimiento de su fin, y efectuar una fuga al principio general de la universalidad presupuestaria del Estado.

Por otra parte, esa diversificación de personalidades llevaba consigo la existencia de unos ingresos propios, que el ente goza, - y de cuya exacción es titular (art. 15.4), para hacer frente a unos

gastos propios y ajenos a los del Estado.

En tercer lugar es también demostrativo de esa independencia el hecho de que entre las fuentes de las obligaciones exigibles del Estado no se ha efectuado cita alguna de las de los organismos autónomos, (ver capítulo 2), no pudiéndose, por tanto, afirmar que las obligaciones de los organismos autónomos sean exigibles del Estado.

Afirmaciones de este tipo es frecuente obtener de la jurisprudencia de créditos extraordinarios, en que en vez de aplicar el art. 41 de la Ley de Administración y Contabilidad, el Consejo de Estado ha entendido que era necesario aplicar el 34 de la de Entidades Estatales, ya que no debe el Estado asumir obligaciones de un ente con recursos propios, que no le son exhibibles (29). En otra ocasión, con motivo de una variación en los servicios del ente autónomo, en contra de lo dispuesto 33 de la LEEA, el Consejo manifestó, que, por no ser estatales las obligaciones, ni exigibles del Estado no procedía la concesión de un crédito, que, sin embargo, si podría otorgarse en el supuesto de que la variación estructural le fuera — impuesta al organismo por el Estado. (30)

Como demostración de esa incomunicación de Presupuestos, que presume la de patrimonios, el Estado concede ayudas a estos organismos, bajo forma de subvención, en vez de conceder garantías de tipo general. La concesión de esas subvenciones supone la "canalización de fondos" entre entes distintos jurídicamente pero económicamente — enlazados. (31)

Ahora bien, lo que importa aclarar es que esa canalización de fondos se hace de una vez (en el Presupuesto), como regla general, y no significa, ni mucho menos, una asunción por el Estado, de las — obligaciones de los entes autónomos, ni un compromiso a una ayuda fu

tura, o a la satisfacción de las necesidades ordinarias del ente.

De ahí, que las subvenciones no puedan, en principio, y como regla general, considerarse ampliables, sino que son simples ayudas a tanto alzado, con caracteres de crédito por una sola vez. (32)

Por ello, las situaciones deficitarias de un ente subvencionado pueden hacer que el Estado en el próximo presupuesto mejore - la subvención, por considerar de interés el servicio realizado, pero no obliga al Estado al pago de ese déficit, (33) apareciendo así la subvención como un crédito limitativo en los Presupuestos del Estado, o sea como dotación que fija un límite a la satisfacción - de una obligación de ~~su~~ ilimitada. (34)

El Estado se compromete únicamente, de acuerdo con su política de fomento, a conceder una ayuda, por cantidad fija y determinada, ya que de asumir la carga de los servicios no habría razón - para que los organismos autónomos funcionasen en independencia, en lugar de convertirse en verdaderos servicios sujetos a la reglamentación general. No puede, por tanto, hablarse de que una subvención haya resultado insuficiente (35), y que por ello deba ampliarse con cargo a créditos del Estado.

Estas consideraciones cobran aún mayor alcance cuando se tiene en cuenta el fundamento y criterio central que debe presidir la concesión de subvenciones a entes autónomos. El Presupuesto constituye un Plan de los gastos públicos, un todo armónico, trabado en - sus diferentes partes, y eminentemente finalista, obedeciendo su - sistema de previsión y fijación del gasto público a unas directrices políticas y económicas.

La dotación estatal concedida a los entes autónomos implica una fijación de medios que configura la extensión y medida en que

durante el ejercicio respectivo se va a atender a sus fines propios.

Tratar de convertir la subvención de dotación al organismo autónomo, en un crédito estimativo para cubrir las obligaciones - que cumplen sus fines es desvirtuar la naturaleza de la voluntad inversora del Estado y, no sólo ataca los principios de una recta administración fiscal, sino la propia esencia, finalidad y configuración de los organismos autónomos. (36)

3 - Las quiebras de la regla general: La subvención.

La regla general que acaba de exponerse, y, según la cual los Presupuestos Generales del Estado no deben contener dotaciones estimativas con destino a los organismos autónomos, no puede entenderse sin ciertas excepciones que justifican la apropiatura de los Presupuestos de los organismos autónomos en los Presupuestos Generales del Estado.

El fundamento de estas excepciones se encuentra siempre en el interés público del servicio gestionado por el organismo, que hace exigibles del Estado las obligaciones del servicio del que, aún indirectamente, es titular, cuando es el Estado el que determina una forma y modo de prestación para cuya cobertura no son suficientes los recursos que pone a disposición del ente.

Importa dedicar unas páginas a la técnica de la subvención por haber sido la institución que ha permitido, en gran parte, la relación Presupuesto estatal - Presupuestos autónomos.

La utilización de la técnica de las subvenciones ha hecho - posible el juego presupuestario de los capítulos de inversiones, y ha permitido la evolución de las rígidas competencias presupuesta-

rias hacia la búsqueda de una autonomía basada en la aparición de nuevas personalidades.

Varios han sido los estudios que, en los últimos tiempos -- han dedicado los administrativistas al tema de las subvenciones, -- tratando de buscar, a través de la evolución de la Administración de Fomento explicación a ciertas técnicas usadas en la etapa intervencionista.

De entre las medidas de acción de la Administración, ha -- quedado siempre desdibujada la noción del fomento. El fomento aparecía como un "*tertium genus*" entre el que la idea de la policía y la idea del servicio público. Puettter ya nos hablaba de que junto la policía de restricción de la actividad particular existía una actitud ya no típicamente policial que tenía como finalidad "*cura promovendae salutis*". (37) Así lo que hoy se conoce como policía del bienestar se convirtió en el origen de las técnicas del fomento, entre las que hoy día existe una absoluta diferenciación. Javier de Burgos veía en el fomento el centro de la Administración del Estado de Bienestar, y ya es clásico decir que en la Administración de Fomento soñó ver un "taller" de la prosperidad nacional.

Frente a la policía que aparece investida de una cualidad coactiva, frente al servicio público en el que es fundamental la llamada actividad de prestación, el fomento se aparece como una -- acción impulsadora, de ayuda de la Administración al particular con la que se trata de satisfacer indirectamente las necesidades de un orden público, hoy fundamentalmente económico.

La subvención aparece como el medio económico más utilizado entre las técnicas del fomento. En la idea clásica la subvención — era una ayuda económica de la Administración a los particulares. —

Se trata de un acto administrativo que constituye dotación — (38). La Administración impulsa a la Administración a conseguir una finalidad de tipo económico.

Con el desbordamiento del Estado y su desmembración en una — serie de entes intermedios, que con el tiempo acabarán por convertir se en explotadores y titulares de gestiones económicas, la idea de la subvención varía radicalmente en el panorama de las técnicas de fomento.

Subvencionar ya no es impulsar, como en la clásica formula- ción de Jordana de Pozas. (39) Subvencionar es un medio de actuar — la Administración en la vida económica y de intervenir de modo di- recto en la explotación de los Servicios Públicos y en la dirección de las preferencias sectoriales de la vida industrial, Dice García Enterría con bellas palabras que la subvención ha dejado de ser un medio de fomento para convertirse en un medio de acción social en el que la Administración de nuestros días se encuentra rigurosamen- te comprometida. (40)

El fomento, y en concreto la nueva subvención se ha converti- do en una actividad de interés público. (41) o n la que la Adminis— tración ha abandonado su papel pasivo de post subvencionadora, y ha comenzado a controlar de modo directo el empleo de los fondos públi- cos en las entidades, ya públicas ya privadas que subvenciona.

De acuerdo con lo anterior la subvención es una técnica de in- tervención en la vida económica, que supone la existencia de un gas- to del Estado que tiene que tener su reflejo oportuno en la relación

de gastos e ingresos que supone el Presupuesto General (art. 33 de la Ley de Administración y Contabilidad).

La relación por consiguiente de subvención y régimen presupuestario es directa y tiene su inmediata aplicación al tema que nos ocupa. Con el fin de esquematizar lo más brevemente posible — los problemas que esta relación plantea, pasemos a formular, con — caracter general, una serie de principios en los que se comprenden los temas esenciales del régimen presupuestario de la subvención:

1ª.- El Parlamento se reserva la fijación del tope de — subvenciones que puede otorgar la Administración en un ejercicio — económico — la Administración propone al Parlamento el Presupuesto de gastos del Estado, dentro de los cuales se hace la mención expresa de las técnicas de apoyo. El Parlamento puede modificar en — la descripción de los presupuestos la cuantía total destinada a la política de subvenciones, de la misma manera que puede introducir variaciones en la afectación de los fondos, de acuerdo con la preferibilidad sectorial que el orden jurídico reconoce (Ley de Plan de Desarrollo.)

2ª.- La potestad de la Administración de organización de los servicios públicos lleva implícita la posibilidad de organización de la vida económica (art. 10 de la Ley de Régimen Jurídico, sin que ello signifique una autorización para la contracción de — obligación sin cobertura presupuestaria (art. 39 de la Ley de Administración y Contabilidad), como sería el caso del otorgamiento de una subvención no presupuestada.

3ª.- Existe una disociación entre la potestad organizatoria del servicio y la potestad financiera.

4ª.- La Administración tiene que acudir (normalmente) al principio de rogación o preclusión del crédito ante el Parlamento. El sistema habilitado en España para tal supuesto es el previsto por el art. 41 de la Ley de Administración y Contabilidad.

5ª.- La posibilidad de que el Parlamento deniegue el crédito para satisfacer la subvención propuesta, depende de los términos de habilitación legal. Si dicha habilitación existe, el problema se reduce a una justificación de gastos e inversiones (R. O. de 12 de Julio de 1.930), Si por el contrario no existe la habilitación, el Parlamento examinará la concesión originaria, lo que supone un control político de la actividad del ejecutivo.

La doctrina ha recogido en parte, la consideración presupuestaria de la subvención.

Nieves Borrego, en un amplio y detallado "Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención". (42) Tras llamar la atención sobre la dificultad de abordar unitariamente el concepto de subvención, unifica como "criterio estricto" el de aquellos autores que identificar subvención con entrega de una suma de dinero con cargo a los fondos públicos presupuestarios. — Ahora bien, él mismo, al conceptuar la institución para nada se refiere a este aspecto presupuestario de la misma considerando que la subvención puede o no provenir de fondos del Presupuesto. (43)

Años antes Villar Palasí ^{se} había referido de forma muy concreta (44), al aspecto presupuestario del tema, entendiendo con acierto que existe una relación directa de concesión de una ayuda y gasto con cargo al Presupuesto.

Garrido (45) extrae del art. 26 del Reglamento de Servicios de las corporaciones locales tres notas que puedan ser del mayor interés.

- La Administración puede revocar la subvención.
- La subvención no puede invocarse como precedente para basar en ella el derecho a obtener en un nuevo ejercicio económico.
- No existe un derecho a la renovación o aumento de la subvención.

Finalmente, para completar estas citas debe traerse a colación el estudio de Baena "Sobre el concepto de fomento", (46) — quien recuerda con oportunidad, que ya no puede mantenerse la afirmación de Haysiou de que las subvenciones constituían una prueba de que la Administración no es egoísta, (47) ya que se ha convertido en una actividad integrada en un conjunto de normas vinculantes, y que la Administración utiliza estas técnicas de fomento como eficaz modo de intervención económica. (48)

Recogidas estas notas que interesan para nuestro tema (ya que no se trata de una exposición global de la subvención), debe aclararse que aquí nos referimos únicamente a un particular tipo de subvenciones, que se caracterizan por dos notas:

- porvenir del Presupuesto del Estado.
- ser su beneficiario un ente público.

La doctrina, que ha considerado con acierto que la subvención hoy día es una institución integrante del mundo de la intervención económica y social, bastante lejana a lo que significó como medio gracioso y liberal de ayuda a terceros, no se ha fijado, sin embargo, con detención, en el tema que aquí se plantea, que es transcendental para el estudio de la figura.

De su consideración Bien puede deducirse que, en gran parte, el tema se desplaza del derecho administrativo, al derecho presupues

tario, y que, por rótulo de subvención no se trata sino de incubrir gran número de transferencias contables, realizar ajustes patrimoniales, y permitir el funcionamiento fuera del Presupuesto del Estado de entes que, en puridad, se nutren de unos mismos fondos y ejercen servicios de interés general.

Esta perspectiva de la subvención nos parece de enorme interés para nuestro tema.

De este modo aparecen como subvenciones varios créditos de los siguientes casos

a) Las dotaciones de servicios públicos

El Presupuesto llama subvenciones a créditos transferidos a otros Organismos y que se destinan, pura y simplemente, a la explotación de servicios públicos.

Se ha llamado, por ello, la atención numerosas veces sobre el hecho de que tales créditos no constituyen verdaderas subvenciones, sino que su carácter no se diferencia de cualquier otro crédito que cubra presupuestariamente un servicio a cargo del Estado, sino en que se transfiera a la cuenta de ingresos de una persona diferente del Estado que, como ente "ad hoc" explota el servicio.

Por ello, cuando tales subvenciones no son sino créditos que, encubiertos por tal nombre, financian un servicio público, se ha reconocido que son créditos estimativos en la medida en que el Estado haya decidido en la norma estructural de creación o configuración del servicio.

De este modo la subvención se transforma de una medida impulsadora de la actividad extraestatal en un medio a través del cual se canalizan los fondos públicos con una finalidad explotadora de servi

cios, o inversora en los mismos. De tal manera, la ayuda gratuita a tanto alzado no es concepto aplicable a simples dotaciones de - servicios públicos, en que la cuantía de la ayuda al organismo va en función a unos elementos variables (déficit del ejercicio, unidades en funcionamiento ...). (49)

La consecuencia directa de esta naturaleza de ciertos créditos llamados subvenciones, es que son suplementables del mismo modo que otros créditos destinados a ser vicios explotados por el Estado. (CE. 27453. de 15-4-61; 27.816, de 28-6-61; 28196, de - - 18-10-61; 29.770, de 8-12-62; 30.085, de 7-3-63; 31.129, de 3-10-63 35.709 de 3-11-67; 35.925 de 4-2-68)

Un Dictamen del Consejo (50) plantea el problema con notable profundidad marcando una vía de posible solución a lo que en el fondo es una anomalía: mantener personalidades sin recursos.

En realidad, dice, "la subvención que el Estado concede a - esta clase de organismos no es una ayuda generosa y gratuita, como parece indicar el nombre, sino el pago de un servicio hasta el extremo de que, desde el punto de vista administrativo sería más correcto consignar la dotación correspondiente no como subvención - sino como un gasto del Departamento, como si tuviera contratado el servicio con una Empresa privada, y, entonces no habría duda de que al aumentar el servicio, debía aumentarse la consignación. - La tendencia a la proliferación de organismos autónomos, que de hecho no lo son, dan lugar a estos equívocos; pero la verdad es que, cualquiera que sea el título que se les ponga, continúan siendo servicios públicos, y como tales debieran figurar en los Presupuestos, aunque a costa de renunciar a las pequeñas ventajas que les dá su -

autonomía administrativa".

La cita tan amplia se justifica por su jugosidad y certeza de razonamientos, abordando de modo directo y sencillo el fondo del problema.

El tema es de tan gran interés que conviene dedicarle más - adelante un apartado singular.

b- La obligación estatal de subvenir un déficit.

En algunas ocasiones la obligación estatal de hacer frente - a las obligaciones de ente autónomo puede surgir directamente de - la Ley, siendo, por consiguiente, un supuesto típico en los que la obligación exigible del Estado dimana de una ley especial. (art.32 LAC)

El caso se da, principalmente, con motivo de la subvención de déficits de explotación de servicios públicos básicos. Puede co - gerse como paradigmático , por su transcendencia, el caso de los ferrocarriles de larga y profusa historia.

El Servicio de explotación de Ferrocarriles por el Estado, - creado por Ley de 13-7-50, fué un organismo autónomo, dotado, por - consiguiente de personalidad y patrimonio, que explotó los ferrocarriles del Estado de vía estrecha. El Hecho de ser un Servicio per - sonificado no supuso que el Estado se desentendiese de su marcha fi - nanciera, sino que, expresamente, se disponen (art. 5 de la citada Ley) que el patrimonio del ente estaría integrado por las subvencio - nes que el Estado concediese a la explotación, constando en el pre - supuesto créditos para hacer frente a los déficits de la misma (51)

En el caso de RENFE, más rico en legislación y experiencias, el tema cobra interés particular. (52)

Dice el art. 73 del Estatuto de RENFE aprobado por Decreto de 23-7-64 que "el Estado otorgará a Renfe, en su caso, una subvención compensadora de la insuficiencia económica de la explotación que no puede ser cubierta con el fondo de regulación".

Dicho precepto que tiene su base legal en el art. 11.8 del Decreto-Ley de 19 de julio de 1962, constituye base legal suficiente para crear un derecho al otorgamiento de la subvención.

El régimen jurídico a que dicha subvención se acoge puede esquematizarse de la siguiente manera:

1º.- Si la Cuenta de Pérdidas y Ganancias de Renfe arroja un beneficio anual, deberá con una parte de la misma, distribuida a juicio del Consejo de Administración, dotarse un fondo de regulación para atender las necesidades de explotación, y que sumado al fondo de renovación no puede sobrepasar del importe total del 30 por ciento de los productos brutos del ejercicio anterior (art. 77 del Estatuto).

2º.- Si el fondo de regulación no bastara para cubrir el déficit económico de la explotación, el Consejo de Administración de Renfe elevará al Gobierno las previsiones acerca de los resultados de la explotación y de la cuantía de los fondos necesarios para cubrir el déficit producido (art. 11.8 del Decreto-Ley de 19 de julio de 1962 y art. 8.d. del Estatuto.

3º.- El Estado consignará en su Presupuesto General del ejercicio correspondiente, una cantidad que se destinará a Renfe en concepto de subvención, de acuerdo con las previsiones realizadas por el Consejo de Administración

4º.- Si del resultado de las liquidaciones no fuera precisa

la aplicación de los créditos presupuestos, se anulará el remanente. Caso de ser insuficiente la dotación consignada se pedirá un suplemento de crédito, que el Gobierno gestionará. Si se otorga el suplemento dentro del ejercicio, adoptará la forma de crédito suplementario, adoptando la de crédito extraordinario si se satisface el déficit de un ejercicio cerrado, (art.75 del Estatuto).

5ª.- El pago de la subvención tendrá lugar mediante entrega en cuenta por periodos no inferiores a un mes y por la cuantía que corresponda a dicho periodo de provisiones correspondientes (art.5 del Decreto de 8 de Agosto de 1962).

6ª.- A título excepcional la Ley del Plan Decenal de Modernización se refiere a la compensación del déficit de la explotación de Renfe desde 1 de febrero de 1941 a 31 de diciembre de 1954 (art. 8) lo que será de aplicación a las cuentas que Renfe mantuvo con el Estado en 1964 (art.13).

7ª.- Para finalizar deben hacerse tres observaciones de tipo general sobre la naturaleza jurídica de la subvención:

a) El Estado obliga al ente personificado que crea, a la explotación del servicio que se le encomienda. La naturaleza pública del servicio obliga al mantenimiento de líneas deficitarias que produce un déficit que el Estado debe compensar (53)

b) La naturaleza pública del servicio obliga en muchas ocasiones al mantenimiento de tarifas inferiores a las que se mantendrían por una explotación mercantil, que el Estado debe por consiguiente apoyar, del mismo modo que se poya un precio público o político (54)

c) Para evitar el mal entendido de la subvención como auto-

rización para mal administrar, existe un doble control técnico. Por una parte en general el cuidado de la observancia de una buena Administración por parte del Delegado del Gobierno y por otra el exámen por el Estado de las cuentas de la Red (55)

c) Concesión de la garantía estatal a los títulos emitidos por los entes autónomos.

La comunicabilidad de Presupuestos se suele alcanzar igualmente por la concesión legal de garantía a las obligaciones de los entes autónomos, ya constan éstas en títulos, valores enteriores, o en asunción de créditos internacionales.

Para que la obligación del Estado sea exigible se requiere que conste en una Ley especial, por exigirlo así la LAC en dos ocasiones: el art. 32 al definir las obligaciones del Estado, y el 17 que somete al principio de legalidad de la toma a préstamo de causales sobre el crédito de la nación. (56)

El principio de la comunicabilidad de Presupuestos que aquí se recoge es puramente excepcional, necesitándose una norma de rango legal para conceder a las obligaciones de un ente autónomo calidad de Deuda pública especial. (57)

d - Concesión de recursos extraordinarios a organismos autónomos.

Completando esta visión de conjunto de los problemas que plantea la regla de la competencia en la relación Presupuestos autónomos - Presupuesto del Estado, deben hacerse referencia, por su interés, a la concesión de créditos extraordinarios y suplementarios.

La LEEA señala (art. 34) la posibilidad de solicitar recursos extraordinarios, y, repite los conceptos de suplemento de crédito y crédito extraordinario acuñados por la Ley de Administración y Contabilidad (art. 41).

Igualmente establece (número 2) la competencia para tramitar el expediente y el procedimiento a seguir así como la competencia para votar los nuevos recursos (número 3), necesarios para satisfacer los mayores y nuevos gastos.

Interesa hacer constar unicamente que la competencia de aprobación del crédito extraordinario se establece en la misma línea jerárquica que la de aprobación del Presupuesto, siendo, por consiguiente, y como regla general, el Consejo de Ministros el órgano al que corresponde la concesión de los créditos. Esta regla conoce dos desviaciones:

Una primera, que exige una Ley para conceder créditos extraordinarios con cargo a ciertos ingresos (art. 11 y 12 de LEEA).

Otra segunda, que rebaja el grado de competencias en casos de créditos de inferior cuantía (art. 34.4)

Dicha afirmación antes sentada es de gran importancia en relación con los organismos no sometidos a la de LEEA, en cuyas normas que no se hace mención al tema de los recursos extraordinarios.

Si bien, como regla general, se admitió la supletoriedad para tales entes de la Ley EEA, sin embargo dicha supletoriedad sería absurdo que funcionara en el caso de las competencias, pues no es lógico aumentar el rango del acto que ha de conceder un crédito extraordinario respecto a aquél que aprobó el Presupuesto.

Por ello, a nuestro juicio, la regla de que la competencia

de aprobar el Presupuesto implica la de aprobar sus suplementos o extraordinarios sigue en pie para todos los entes autónomos, somtidos o no a la Ley General.

Unicamente, tiene una excepción, y no hará falta decirlo, cual es la reserva de Ley para creación de nuevos recursos con que dotar el crédito a satisfacer.

El art. 34 LEEA marca un orden de prelación de los ingresos a cargo de los cuales pueden concederse el crédito extraordinario.

- Remanentes.
- Recursos propios.
- Excesos de ingresos.
- Operaciones de crédito.
- Nuevos recursos.

Es de señalar que esta norma marca igualmente la separación del Presupuesto del Estado, no indicando que una de las fuentes de nuevos créditos sean nunca los Presupuestos Generales del Estado.

El problema se plantea en los organismos tipo B (que reciben subvención), en los cuales es muy frecuente la petición al Estado de créditos que aumenten la subvención que el Estado les destina en lugar de acudir a las vías que abre el art. 34 LEEA, toma ya — planteado administrativamente. (58)

Finalmente, debe recordarse que cuando el crédito extraordinario se imputa al Presupuesto del Estado con destino a entes autónomos se dan siempre de los siguientes caracteres:

- 1º - La petición del crédito parte del Departamento a que el Organismo está adscrito.

- 2º - El recurso extraordinario suplente o cubre una -
partida del Presupuesto de gastos del Estado, no -
del del Organismo, aunque éste sea el beneficiario.
3º - Se imputa al Capítulo del Departamento funcionalmente
competente.
- 4º - Sigue los mismos trámites y exige igual procedimien-
to y competencia que los recursos extraordinarios
de créditos del Estado. (59)

D - Derecho general y derechos singulares.

El profesor Clavero Arévalo en un original estudio sobre -
el fenómeno de las Administraciones Autónomas, direcciona el con-
junto de círculos jurídicos superpuestos en que viven dicho tipo
de Administraciones. (60)

Por una parte, el derecho propio de cada organización, or-
denamiento singular y estatutario, sometido por ser regla singu-
lar a los principios expuestos en la Ley General, salvo que por -
Ley se disponga otra cosa.

En segundo lugar, el derecho sectorial de las organizacio-
nes autónomas, que dicta normas de general aplicación para todas
ellas.

Finalmente, el derecho estatal, ordenamiento matriz que se
aplica subsidiariamente en cuanto tal Administración, y directa-
mente en cuanto tales entes son administrados especiales o cuali-
ficados. (61)

Por cuanto se refiere al tema objeto de nuestro estudio la
supletoriedad de la legislación del Estado (LAC), por si cupiera
duda, viene establecida de modo directo por el mismo derecho de -

los entes autónomos.

El Derecho general de las administraciones autónomas, es — bastante amplio, y está desarrollado en la L.E.E.A. cuyo contenido como es sabido, es fundamentalmente financiero.

La primacia del Derecho general sobre el especial, y la necesidad de guardar una unidad en la Organización y funcionamiento de la Administración Pública hace que el derecho estatutario sea — de inferior grado y jerarquía (formal y materialmente) al derecho general.

Sin embargo, la unidad preciada que supone la formulación — de un derecho general se pierde al permitirse el fácil escape a — esas normas generales, disponiéndose por normas de rango legal que ciertas organizaciones autónomas, por sus especiales característi— cas, estarán solo sujetas a un derecho singular y estatutario, que dando exentas de la aplicación de la L.E.E.A. y de sus principios orgánico-financieros.

Este tipo de organizaciones son aquellas, generalmente, en la que es más difícil aplicar un régimen presupuestario por ser — más claramente mercantil su actividad principal y organización financiera, no sometible a los principios de la Hacienda Pública, si no de la contabilidad mercantil, en que, por consiguiente, el Pre— supuesto preventivo no puede ser limitativo, convirtiéndose en ele— mento fundamental el balance consuntivo.

Así ocurre con las operaciones de crédito de nuevas políti— cas aunque tiene unos límites públicos (la fijación por el Gobier— no de techos a las líneas de crédito), y otros límites provenien— tes de la reglamentación de las actividades (fijación de bases de cotización de la seguridad social), sin embargo, no se ordenan por

un régimen presupuestario ordinario, sino especial (sistema de previsiones), y en función a los ingresos percibidos (primas de seguros, tope de la línea de crédito ...).

El análisis del derecho estatutario español de los entes autónomos proporciona mayor riqueza a la visión general, debiéndose reparar el régimen de los entes que se someten al derecho general, en los que pierde importancia la formulación de un derecho estatutario, de aquellos a que se dota de un derecho privilegiado respecto a los primeros. (62)

C A P I T U L O V

N O T A S

(1) Garcia Añoveros, en Derecho Presupuestario, citado. pág. 41.

(2) Baena. "Régimen Jurídico de la Intervención ..." citado. pág. 103 y ss.

(3) Anselek, loc. cit. pág. 50 y ss.

(4) Una completa exposición del tema de los Presupuestos - de los entes autónomos con cargo al Presupuesto del Estado en - la última parte de la obra de Buscema, Il bilancio. pág. 1075 y ss. y Morselli. Le finance degli enté pubbliche non territoriali. Milano 1.943.

(5) Bentivenga, Contabilitá di Stato, citado. pág. 467 y - ss.

(6) Edwards y otros. Budgeting in public authorities, citado, pág. 41 y ss.

(7) Tipos C y E en la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

(8) Por todas, Ottaviano. Considerazioni sugli enti pubblici strumentali. Padova 1.959.

(9) Pág. 19 y ss.

(10) En "El Ordenamiento jurídico", citado, Romano examina, a lo largo de toda la segunda parte de su obra la relación en -- base a la configuración Estado-Ordenamiento.

(11) Ottaviano, pág. 35.

(12) Los fines del ente autónomo se designan así por Ley, siendo una de sus diferencias respecto los entes territoriales que mientras estos tienen pluralidad de fines, y a veces se definen de modo inconcreto, el ente autónomo se crea para un fin preciso.

(13) Una exposición conjunta de doctrinas en Baena. Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración Central. RAP. 44. Analiza la teoría de la tutela y la personalidad orgánica, (pág. 97 y ss.) siguiendo, en parte, a Ottaviano y la buena monografía de Garrido.

Administración indirecta y descentralización funcional.

EAC. 1954.

(14) Forsthoff. Tratado de Derecho Administrativo, citado, pág. 120 y ss. y 252 y ss.

(15) Ottaviano. pág. 80 y 81.

(16) Pág. 93

(17) Págs. 112 y ss.

(18) En Inglaterra la regla general es incluirlos en el sector 3 de los gastos bajo la línea, donde figuran industrias nacionalizadas y servicios comerciales, Vid. Brittain, loc. cit. págs. 42 y 125 y ss.

(19) No siempre son dichas actividades del Estado. Lo fundamental, no obstante, es que el Estado participe, al margen del modo de gestión del servicio.

Auby y Ducos ~~Adar~~ distinguen así los problemas presupuestarios en el régimen de Regie, en que la tendencia es aislar las operaciones en Anegos, distinguiendo gastos de primer estableci

miento y de amortización; de establecimiento público administrativo, que tiene presupuestos autónomos; del establecimiento público industrial, liberándose las empresas del régimen de Presupuesto; y de las empresas públicas donde el problema se transforma en un tema de compensación de gastos. Ver su libro "Grands services publis et entreprises nationaux" Tomo 1. Paris — 1969, pág. 119 y ss, 158 y ss. y 176 y ss. y 325 y ss.

(20) Marcantonio. L'Azienda dello Stato, cit, pág. 119 y ss.

(21) Un estudio de Bockel sobre el Presupuesto tunecino en Rec. Science Financiere 1967.3 pág. 479 y ss, llamado pomposamente: "Las reglas de oro del Presupuesto y los países en vías de desarrollo". Llega a la conclusión de que la regla de oro, — es la Unidad del Presupuesto que es lo único que debe controlar el Parlamento. Su control nunca debe entenderse a detalles, debe limitarse su poder de reforma, prohibirse los "cavaliers", y autorizar al Gobierno a transferir, girar, concederse créditos suplementarios.

(22) Por todos, García Trevijano, en el Tomo 2 de su Tratado, citado, analiza con mayor sugestión que el resto de nuestra doctrina el fenómeno de los entes autónomos, y su relación con el Estado, pág. 778 y ss.

(23) García Añoveros, con buen sentido dijo que dado que — los Presupuestos de los organismos autónomos dependen, en gran parte de subvenciones de los Presupuestos Generales del Estado, lo lógico es que se confeccionen a la vez que los Presupuestos Generales del Estado, en la política tributaria y presupuestaria en 1.963, pág. 84 Rev. Der. Fin. nº 53.

(24) Gonzalez Garcia. Consideraciones sobre la Orden de -
1-4-1967, en Rev. Der. Fin. 73.

(25) Otras perspectivas del tema, y un completo estudio de
la Unidad presupuestaria en Garcia Añoveros, Derecho presupe-
tario cit. pág. 35 y ss, y en especial desde la página 44.

(26) La estructura de los Presupuestos de los entes autóno-
mos, se rige también por la O. M. de 1-4-1967. Anexo 6.

(27) Amselek estudia muy detenidamente la crisis del prin-
cipio de unidad (pág. 50 y ss), sus desmembramientos financie-
ros (el caso de las Asambleas parlamentarias y los servicios -
sin personalidad), desmembramientos orgánicos (establccimientos
y empresas públicas) y desmembramientos funcionales (organismos
privados que ejercen funciones públicas y viven de subvención).

(28) No hay modificación alguna de concepto respecto a las
obligaciones del Estado. Ver capítulo 2.

(29) Dictamen 27.785 de 28-6-1961.

(30) Dictamen 32.891 de 2-7-1964.

(31) Dictamen 11-3-65 n° 33.823.

(32) Ver mi artículo citado. Régimen jurídico de los crédi-
tos ...pág. 1.275 y ss.

(33) Dictamen 19.787 de 27-9-56.

(34) Dictamen 22.655 de 23-11-57.

(35) Dictamen 23.621 de 29-5-58.

(36) Dictámenes 26.978 y 26.997 de 10-11-1960, y 27.983 de 26-
10-61.

(37) La evolución histórica del concepto en Moncada Lorenzo
"Significado y técnica jurídica de la policía administrativa". -
RAP. 28 pág. 51 y ss. En el mismo número de la Revista, pág, 11
y ss. Garrido "Los medios de la policía y la teoría de las san-
ciones administrativas.

(38) Villar Palasí. Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político. RAP. 14 pág. 58 y ss.

(39) Ensayo de una teoría del Fomento en el Derecho Administrativo. Rep. 48, pág. 46 y ss.; también Guaita. Derecho Administrativo especial. Tomo 2. Zaragoza. 1962, pág. 9 y ss.

(40) "Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de servicios públicos". RAP. 12. pág. 151 y ss.

(41) Garrido. tratado. Tomo 2, pág. 279 y ss.

(42) RAP. 42, pág. 17 y ss.

(43) Págs. 26 y 28.

(44) En el artículo últimamente citado pág. 69 y 70.

(45) Tratado. Tomo 2, pág. 301 y ss.

(46) RAP 54, pág. 43 y ss.

(47) pág. 82.

(48) Otros autores se ocupan del tema con un punto de mira más concreto. Por ejemplo, García Añoveros, en la Revista de Derecho Financiero de 1.957. pág. 349 y ss. "La subvención en el Impuesto de Derechos Reales."

(49) Dictamen CE. 26.597, de 14-7-60.

(50) nº 28.496, de 8-2-62.

(51) Dictámenes CE. 23.461 de 10-4-58, y 26.794 de 22-9-60.

(52) Sobre el Presupuesto de RENFE, Arauz de Robles "Régimen Presupuestario de RENFE", en Rev. Der. Adm. y Fiscal, recogido en publicaciones del Consejo de Administración de RENFE. Madrid 1966, pág. 97 y ss.

Mantiene - Que la subvención compensatoria de Renfe no tiene carácter discrecional.

- Que los Presupuestos de explotación los aprueba el Consejo de Administración.
- Que los Presupuestos de inversión van vinculados a un — Plán aprobado por el Gobierno.

(53) Art. 54 del Estatuto de Renfe.

(54) Artículos 58 y 60 del Estatuto.

(55) Art. 70 del Estatuto; Orden de 31-12-65, sobre rendición de informes financieros; y Decreto de 17-12-64, y Decreto de 9-5-1969 sobre la Delegación del Gobierno y sus facultades.

(56) Ver artículo 12 LEEA. Ferreiro -Análisis jurídico de - la Deuda pública- RAP. 53, pág. 131 y ss. y 171.

(57) A título de ejemplo, art. 76 del Estatuto de Renfe; Ley de 31-12-1945 de cédulas del antiguo Instituto de Reconstrucción ...

Caso particular presentan los compromisos internacionales - contraídos con el Banco Mundial, en que el Estado aparece como - garante de la deuda del Prestatario, y tiene que formar un — Acuerdo de Garantía, por así exigirlo el Reglamento de Créditos del Banco, nº 4.

(58) El art. 34.2 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas dispone que las insuficiencias deben cubrirse con romanentes de crédito, recursos propios, excesos en los ingresos, operaciones de crédito y, en último lugar, concesión de nuevos ingresos estatales.

La creación de entes personificados por la Administración - se efectúa por razones de agilidad de procedimiento, autonomía - de gestión, privatización de técnicas, y fundamentalmente por razones de tipo financiero, cual es la mayor disponibilidad de re-

cursos propios y mejor acceso al crédito privado de los entes personificados.

A estos criterios financieros, casi exclusivamente, responde la Ley-cuadro de los entes autónomos de 1.958, cuyo criterio práctico de clasificación, contenido en su Disposición transitoria 5ª, se ajusta a un puro principio económico.

Los organismos tipo B se subdividen a su vez en dos grupos. Aquellos cuyo presupuesto de ingresos se nutre exclusivamente de subvenciones estatales, y los que junto a la subvención gozan de ingresos propios.

El hecho de dotar a un organismo de ingresos propios proviene del deseo del Estado de lograr la autofinanciación del mismo, por lo que la subvención debe, en este tipo de organismos, convertirse en un medio de financiación auxiliar y secundario respecto de los ingresos propios.

Existe en la misma L.E.F.A. un precepto cuyo contenido debe servir de base a una nueva política presupuestaria de los organismos autónomos, tipo B. El artículo 29 dispone que las modificaciones de los Presupuestos pueden proponerse al Ministro titular del Departamento al que el organismo se adscribe, requiriéndose para modificar el sistema de ingresos propios y tarifas la autorización prevista en el art. 11 de la Ley, cual es acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Economía Nacional y del Ministerio de Hacienda.

Este precepto, a juicio del Consejo, abre, de modo claro, la posibilidad de recurrir a la financiación propia (lo que está en el espíritu, e, incluso, la letra del art. 34 de la Ley) ante las insuficiencias del presupuesto del organismo, evitando así que el Estado sea el único que soporte la carga del déficit

de los organismos dotados de recursos propios.

Esta observación se formula con carácter general, y es conveniente que sea atendida en el futuro al aprobar los Presupuestos de los organismos autónomos tipo B. (Dictamen 36.581, de — 3-7-69).

(59) No se agota con el cuadro trazado a través del apartado C la temática de la relación entre Presupuestos estatal y autónomo, habiéndonos fijado aquí solo en los problemas de competencia.

Una visión más amplia, en "La empresa pública y el Estado cliente", Lorain. Tomo 3 de "La Reforma" cit. pág. 163 y ss.

(60) Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular en las Administraciones autónomas. D.A. Octubre 1962.

(61) Clavero, pág. 27, entiende que no existe una cláusula general de supletoriedad del derecho estatal; Garcia Trevijano más acertadamente, a nuestro juicio, opina que sí, que no es — forzoso el reenvío a la Ley estatal para que ésta se aplique, — tratado. 2. pág. 792.

(62) Así se hace en el cap. 6.

Capítulo 6

Derecho presupuestario especial de los entes autónomos

La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26-12-58, - analiza, por vez primera, de modo completo, el régimen de la Hacienda, Presupuesto y Cuentas de los entes autónomos. Casi podría decirse que la finalidad esencial de la ley no es tanto fijar -- una unidad de criterio en el orden constitucional y administrativo, ni contener la regla de la autonomía administrativa de los entes institucionales, sino fundamentalmente fijar los modos y - medios por los que la Administración financiera del Estado podría efectuar un control de la determinación y administración de los - fondos públicos, afectados a los distintos servicios autonómicos.

Como es sabido, la LEEA no trató de comprender el bloque total de entes de derecho público no territorial, funcionando al margen de la misma una parte de la Administración institucional, y ello por diversas razones.

Por una parte, por encontrarse la ley centrada en la - contemplación únicamente de las entidades autónomas del Estado - (dato definidor del objeto presupuestario de la ley), dejando al margen las dependientes de los entes locales y los entes institucionales extraestatales de derecho público. (1)

Por otra parte, porque los entes autónomos del Estado tampoco son contemplados en su totalidad, ya que muchos quedan - excluidos de su aplicación por la misma ley, o por establecerlo normas posteriores, en aras de una pretendida agilidad comercial. (2)

Finalmente, la ley junto al tema de los entes autónomos aborda el de las empresas privadas del Estado, y el de los - presupuestos de ciertos servicios autonomizados, pero carentes - de personalidad. (3)

El planteamiento legal actual constituye, no obstante,

el más completo existente en la historia administrativa de España, y dado el número de entes a que afecta y su transcendencia económica y jurídica, conviene dedicarle alguna atención particular.

A.- Su formulación

1.- Antecedentes

Las normas de la L.E.E.A. son consecuencia de una evolución que bien puede arrancar, como hace su propia Exposición de Motivos, de la llamada cuestión de las Cajas Especiales.

a.- La cuestión de las Cajas Especiales

El tema de las Cajas Especiales tiene a lo largo del siglo XIX una significación e importancia notorias.

Los principios de unidad y universalidad presupuestaria, consagrados por la etapa constitucional y recogidos en las leyes fundamentales de la Hacienda Pública, trataban de plasmar en un solo texto el conjunto del derecho de las obligaciones del Estado, disponiendo que en el Presupuesto aparecieran todos los gastos e ingresos imputables al patrimonio del mismo.

El principio de unidad jurídica del Estado propugnaba igualmente esta solución.

Dice la Exposición de Motivos de la L.E.E.A. que el problema de las cajas especiales arranca de una época en que "no se podía ni vislumbrar siquiera la creación de las entidades estatales autónomas".

Las cajas se creaban para obtener determinadas recaudaciones y realizar determinados pagos.

Gutiérrez del Alamo cita como primeros textos que plantean el problema la ley de Presupuestos de 26-5-1835 que ordena - se centralicen en el tesoro todos los ingresos de la Nación; y la de 4-11-1840 que prohibió que se efectuara ningún pago no dispues

to por el Ministro de Hacienda. (4).

El Real Decreto de 24-10-1849 suprime las Cajas Especiales, subordinando al Ministro de Hacienda a todos los funcionarios que hubieran de administrar o manejar fondos públicos.

La prohibición pasa con carácter general a la Ley de Contabilidad de 25-2-1850 (art. 3), y de ahí a la de 25-6-1870, (art. 4), antecedente directo del Derecho vigente.

Ello no obsta a que la autonomía de las Cajas siguiera existiendo, pues debieron prohibirse otra vez por la Ley de Presupuesto de 31-12-1881, que hacía la excepción de aquellas Cajas autorizadas por ley, ya fuera la de Presupuestos u otra especial.

El principio se transcribe con exactitud en la Ley vigente de Administración y Contabilidad, cuyo art. 4 "prohíbe la existencia de Cajas especiales".

La prohibición se refuerza por la mención de que todos los ingresos del Estado "se reunirán en el tesoro o en sus dependencias".

Por el contrario, admite la excepción de la Caja General de Depósitos y aquellas "en que se custodien fondos que estén debidamente intervenidos".

La amplitud del precepto legal que, como destaca la Exposición de Motivos de la L.E.E.A., deja abierta la posibilidad de distraer fondos públicos del tesoro, con la única sujeción a un puro requisito formal, como es la intervención, no dejó resuelta definitivamente la cuestión.

Nuevas prohibiciones y limitaciones se contendrán en el Decreto de 25-2-1930, 2-4 del mismo año, y en la ley de 1-8-1935.

b.- La intervención de los entes autónomos

El tema de las Cajas especiales es sólo una parte, y el comienzo de los problemas financieros especiales que plantean

los entes autónomos.

Por vez primera aparece el tema con una más amplia perspectiva, y en otro terreno, en el Decreto de 31-12-1935, que obliga a los organismos autónomos a formar Presupuestos de ingresos y gastos, que previo informe de la Intervención General del Estado, serían sometidos a conocimiento de Las Cortes.

Las leyes posteriores a 1939 plantean, siguiendo un -- tanto esta línea, no el problema de la supresión de las autonomías financieras de las Cajas, sino el de su control e intervención por el Estado, el de un encuadre en el sistema financiero -- estatal, ya que la existencia de los organismos institucionales era un hecho.

La ley de 5-11-1940, que lleva por título del "subsidio del ex combatiente, plato único, autonomías tributarias y -- multas", dedica su atención preferente al tema. (5)

En capítulo II (arts. 3 a 6) trata de las autonomías -- administrativas y financieras existentes.

El artículo 7º, constitutivo de un tercer capítulo, -- disciplina la creación de los nuevos entes autonómicos.

La ley parte de la realidad de que la autonomía de los servicios y la descentralización funcional hacen difícil el cumplimiento del cánón clásico, "un Presupuesto, una caja, una cuenta". La realidad de la fuerza centrífuga, que respecto al Presupuesto del Estado mantienen estos organismos, obliga a someterla a freno. (6)

A tal efecto, cada Ministerio habría de formar una relación de los "organismos autónomos" que de él dependieran (art. 3º). La Exposición de Motivos de la L.E.E.A. da la cita de esta disposición como del art. 6, O.M. 6-4-43, que no hace sino copiar la ley de 1940).

Considera, a tal efecto, como organismo autónomo:

a) Los entes con personalidad jurídica independiente -

do la del Estado.

- b) Los servicios públicos dotados de autonomía.
- c) Los fondos adscritos al cumplimiento de fines especiales, total o parcialmente al margen del Presupuesto.

El control establecido por la ley lo es de conocimiento del régimen de los organismos, solicitando Hacienda información sobre los mismos y aclaraciones sobre los Presupuestos que formulen.

De esta ley de 1940 importa, esencialmente, destacar - que se trata de una norma-programa, cuyo interés reside en su futuro campo operativo.

En esta línea dispone (art. 4) que, tras estudiar sus problemas financieros, el Ministro de Hacienda debía proponer al Consejo de Ministros una relación de organismos a modificar o suprimir, otra de organismos cuyo régimen autonómico debía continuar, y un proyecto de ley sobre el control e intervención de los mismos.

Por otra parte, la ley dispone (art. 7) que en el futuro las normas creadoras de Corporaciones públicas con autonomía, "deberán" informarse "por escrito" por el Ministerio de Hacienda.

En cumplimiento de lo previsto en la ley, se promulgó en 1943 otra ley, de 13 de marzo, de "Régimen de los organismos autónomos".

Su artículo 1º establece el ingreso obligatorio de las disponibilidades efectivas de los organismos en cuentas en el Banco de España, cuyos saldos habrían de tener la misma consideración que el tesoro.

La ley dispone como medios de control la intervención de la disposición de estos fondos (art. 2) y la obligación de presentar a la Intervención presupuesto detallado de ingresos y gastos con Memoria explicativa. (art. 3).

Los preceptos se desarrollan en las OO. MM. de 6 de abril y 18 y 29 de junio de 1943.

El sistema de intervención se completa con el Decreto de 28-9-51, de "Inspección de las Cajas Especiales", que autoriza al Ministerio de Hacienda a destacar en los organismos autónomos Delegados especiales que controlen "in situ" su marcha financiera; y con el Decreto de 3-10-52, sobre Oficinas de Contabilidad en los Organismos Autónomos.

c.- La letra C de los Presupuestos Generales del Estado

Un paso importante en la integración de las autonomías financieras en el Presupuesto General del Estado lo constituye - el estreno en el Presupuesto aprobado por ley de 27-12-57 de una letra C, que no pretende cubrirse con presión fiscal (7), y que representa un 20% de la financiación del Sector público. (8)

La letra se destina a la financiación y obligaciones - de los Organismos Autónomos del Estado.

En el Estado letra C se incluyó la financiación de las Juntas de Obras y Comisiones de Puertos, la Red Nacional de los - Ferrocarriles Españoles, el Instituto Nacional de Colonización, el Patrimonio Forestal del Estado, el Instituto Nacional de la - Vivienda, y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional.

La doctrina se hace eco de tal novedad, se dice que la ley "recoge un clamor de la opinión pública hondamente sentida y que inicia un camino que no conviene abandonar"(9), que se ha dado "un positivo avance" (10), llevando al Presupuesto la política de Inversiones Públicas de los organismos autónomos. (11)

Algún autor, Albiñana en concreto, con agudeza prefiere no prodigar alabanzas a la letra C, (12), ya que no se renuncia a financiar las dotaciones de inversión con deuda pública (13) ni se niega la posibilidad de que esa deuda la emitan los mismos -

organismos, ni todas las limitaciones son cerradas, sino que hay algunas estimativas, ni tampoco se prevé un verdadero presupuesto de capital que recoja las inversiones públicas.

2.- La sistemática de la Ley de Entidades Estatales Autónomas

La ley se define a si misma como una norma de ámbito y razón de ser presupuestaria.

En efecto, su art. 1º dice que se aplica a las entidades o administraciones que tienen a su cargo la prestación de determinados servicios públicos estatales o el ejercicio de actividades de cualquier clase que coadyuven a su realización mediante el empleo en uno y otro caso de recursos de cualquier índole que no procedan del Presupuesto del Estado o que, procediendo de él, le sean entregados para el cumplimiento de sus fines o funciones.

La ley, pues, parte de un origen financiero: es requisito previo a su aplicación que los fondos del ente sean públicos y administrados extrapresupuestariamente.

Se admiten dos posibilidades: que el ente tenga recursos propios, ajenos por consiguiente al Presupuesto del Estado; o bien, que los recursos le sean entregados, bajo forma ordinariamente de subvención, para el cumplimiento de sus fines. (14)

Tres son las fórmulas presupuestarias que la ley instrumeta:

1.- Los organismos autónomos dotados de personalidad, - que tienen su presupuesto propio (art. 2), cuya gestión "estará - sometida al régimen de Presupuesto" (art. 18) y que tienen ingresos propios (art. 15), exclusivamente (tipo A).

2.- Los mismos organismos personificados, cuando en el capítulo de ingresos debe añadirse a los propios la subvención estatal (tipo B).

3.- Organos sin personalidad, que administran fondos -

especiales (tipo D).

Las empresas nacionales, también reguladas por la ley, no se someten al régimen de Presupuesto, ya que se constituyen -- como sociedades anónimas. Las referencias que al respecto efectúa la ley (art. 93), se refiere únicamente al control de cuentas.

Tampoco se someten al régimen de presupuesto los servicios sin personalidad, definidos como tipo C. (art. 86), ya -- que su mantenimiento se hace a cargo de una subvención del Presupuesto General del Estado, no especializada por partidas.

De los tipos presupuestarios que la ley define, no se ocupa, sin embargo, de regular más que el primero de ellos, los organismos con recursos propios, cuyo régimen presupuestario de tallan los arts. 18 a 40.

Su esquema se aplica sin variación al tipo B, cuya es pecialidad presupuestaria radica en la recepción de subvenciones estatales, por lo que los problemas que plantea no son de su presupuesto, sino predicables del Presupuesto General del Estado.

Al tipo D se aplica "en cuanto sea posible" el mismo -- sistema con las modificaciones que contiene el art. 87 de la ley.

3.- Normas complementarias

Finalmente, completar el cuadro del derecho presupuestario de los entes autónomos exige la cita de una serie de normas complementarias que integran el sistema cuyo eje es la L.E.E.A.

a.- Aplicación supletoria de la Ley de Administración y Contabilidad

Establece la Disposición Final 3ª de la L.E.E.A. que "las disposiciones de la Ley de Administración y Contabilidad -- de la Hacienda Pública y las complementarias, modificativas o --

interpretativas de la misma, regirán como derecho supletorio de las contenidas en la presente ley".

Esta aplicación supletoria de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado puede parecer extraña, cuando su fundamento es radicalmente distinto a los principios que inspiraron la redacción de la L.E.E.A.

En efecto, la Ley Contable del Estado se fundamenta en torno a un principio de unidad, unidad de caja, unidad de presupuesto, unidad de fuente de las obligaciones del Estado.

La L.E.E.A. se dicta, por el contrario, para una pluralidad de entes, con autonomía presupuestaria respecto al Estado (relativa al menos), y funcionamiento contable diferente.

A pesar de esta observación y de la mayor amplitud y novedad con que la L.E.E.A. desarrolla sus principios presupuestarios, la supletoriedad de la Ley del Estado alcanza a algunos aspectos de interés.

La L.A.C. contiene definiciones precisas y consagradas de algunas instituciones que no se repiten en la ley de entes autónomos.

Así, su art. 32 marca el criterio de legalidad en la determinación de obligaciones exigibles.

El art. 33 define el Presupuesto y dispone la confección del del segundo ejercicio del bienio, tema no abordado en la LEEA.

El art. 37 marca la duración de los preceptos presupuestarios.

El 39 sanciona con nulidad las obligaciones no cubiertas por el Presupuesto y el 41 mantiene principios rígidos en orden a la concesión de anticipos y realización de transferencias.

Estos preceptos es forzoso entender que, por no tener paralelo en la L.E.E.A., serán de aplicación a los presupuestos de las mismas.

La aplicación de la Ley de Contabilidad tiene además - otra razón de ser, y es que toda la integración de los patrimonios de los entes autónomos, a través de subvenciones y ayudas - del Estado, responde a criterios de la L.A.C. y en absoluto de - la L.E.E.A., como ocurriría con los problemas de los créditos extraordinarios, consignación de transferencias en el Presupuesto - ordinario, etc. ...

En distintas ocasiones, que interesa analizar, se ha - planteado el problema de esta aplicación supletoria, teniendo -- que acudir para su estudio a la jurisprudencia del Consejo del - Estado.

En materia presupuestaria se ha planteado el problema, en relación con los presupuestos bienales de algunos organismos autónomos, admitidos por el art. 21 de su ley. Se ha sentado la doctrina de que no es posible imputar un crédito a un ejercicio económico ya cerrado de un organismo autónomo, por impedirlo el precepto riguroso del art. 44 de la Ley de Administración y Contabilidad. (15)

En otras ocasiones, el precepto de la Ley Contable, -- aplicado a los organismos autónomos, ha sido el 39, disponiéndose que la regla general establecida por este precepto determinando la nulidad de las obligaciones contraídas sin cobertura presupuestaria, es aplicable a las obligaciones comprendidas en los - presupuestos de los organismos autónomos, si dichas obligaciones, contraídas en exceso, pretenden cubrirse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. (16)

Otras veces el precepto aplicable no ha sido referido a materia presupuestaria, sino al régimen de ordenación de pagos, establecido en el art. 54.2 de la L.E.E.A. (17)

Finalmente, el mayor número de problemas planteados -- por la articulación de ambas leyes se ha centrado en torno a la

posibilidad de que los entes autónomos acudan al art. 41 de la Ley contable, satisfaciendo un déficit por vía de créditos extraordinarios, tema que tuvo su adecuado tratamiento en el capítulo anterior.

b.- Otras normas complementarias

Con independencia de las normas que desarrollan aspectos parciales de la L.A.C., que ya han sido objeto de estudio en la primera parte de esta obra, toca ahora completar el panorama del derecho presupuestario de los entes autónomos, con la cita de tres normas fundamentales:

1ª.- El Decreto de 14-6-1962 de clasificación de los entes autónomos contiene una serie de disposiciones presupuestarias.

Dictadas con estilo y forma de normas transitorias y coyunturales, como colofón de la clasificación que se realiza, sus normas presupuestarias establecen principios fundamentales de general observancia.

Se dispone que:

- Cada entidad autónoma formulará un presupuesto (art.4).
- Las entidades fusionadas en una formularán un solo presupuesto (art. 3).
- Las entidades absorbidas suprimidas y las integradas en el Presupuesto del Estado no formularán Presupuesto (art. 2).
- Las entidades integradas en la letra B del Presupuesto General del Estado causarán créditos en la letra A del mismo (art. 6).
- Finalmente, contiene una norma de aplicación concreta a las Juntas de Tasas, que realicen otras actividades

diferentes a la administración de fondos, que vendrán obligadas a formular dos Presupuestos independientes - (art. 5).

- 2ª.- La Orden del Ministerio de Hacienda de 1 de abril de 1964 (18), aprobatoria de la nueva estructura presupuestaria, se aplica a los Organismos autónomos no autorizados a confeccionar presupuestos de campaña, no coincidentes con el año natural.

Concretamente, interesan a los Organismos Autónomos el Anexo II que comprende la clasificación económica de los gastos, distinguiendo operaciones corrientes y de capital; el Anexo III, aprobatorio de la clasificación económica de los capítulos 1 y 2 del Presupuesto de gastos; y el Anexo VI, dedicado exclusivamente a organismos autónomos, que recoge la estructura de sus presupuestos de recursos y dotaciones, contraponiendo gastos a ingresos, variaciones de cuentas de activo y pasivo, y entre sí las existencias a comienzo y fin de ejercicio en almacenes.

- 3ª.- La Ley de Patrimonio del Estado dispone como norma de procedimiento el preceptivo dictamen del Ministerio de Hacienda en una serie de aspectos presupuestarios, cuando el ente autónomo realice actividades industriales o comerciales. (art. 110). (19)

La Ley cita una serie de preceptos que aluden a acuerdos en que siempre será preceptivo el informe de Hacienda, lo que nada innova, ya que precisamente en esos preceptos (arts. 19, 25, 26, 27 y 29), ya establecía la L.E.E.A. el preceptivo informe.

Es curioso destacar que, por el contrario, el informe que la L.E.E.A. exige en otras ocasiones no es aquí -

calificado de preceptivo, quedando el Ministerio de Hacienda facultado para recabar a tal fin el expediente.

B.- Las competencias en el sistema de la Ley de Entidades Estatales Autónomas

La Ley General de la Administración Institucional española dedica, como se dijo, al tema de los Presupuestos una atención notable.

Limitándonos al problema de las competencias simplemente debe estudiarse el sistema de competencias en los organismos - autónomos, y en los servicios no personificados, administradores de fondos especiales.

Dentro del régimen de la Ley se hará también mención particular de la concreción del sistema en el derecho estatutario de los entes autónomos a los que se aplican los preceptos generales de la Ley.

1.- La expresión de las competencias presupuestarias

La existencia de dos círculos jurídicos, constituyentes cada uno de un ordenamiento diferente, da nacimiento a competencias propias y reservadas, dentro de cada uno de dichos círculos.

De este modo, y siempre concretándonos al sistema legal de los entes autónomos, y no a los regímenes singulares, que luego se estudian, debe hacerse separada referencia a las competencias internas del Organismo o propias, y a las competencias externas al Organismo o estatales.

a.- Las competencias propias o internas.

Son los poderes jurídicos atribuidos al Organismo y por

él ejercidos, a través de sus órganos rectores.

La exposición es válida para los organismos tipos A.B. y D. que gozan del régimen del presupuesto, con las particularidades respecto a estos últimos que luego se expresarán.

a) Respecto al Presupuesto ordinario

La Ley es parca en la concesión de competencias a los entes autónomos. Todas las concedidas son limitadas e intervenidas y en ningún caso son las fundamentales.

Al Organismo le compete la preparación y redacción del Presupuesto. (art. 32. 1).

Esa preparación no es, por supuesto, libre, sino conexa con unas reglas detalladas por la ley.

El Proyecto ha de presentarse:

- 1º Adecuado a una estructura previa (arts. 22 y 23 de la Ley y O.M. 1-4-1967).
- 2º Reducido a un ejercicio anual, aunque la formulación pueda efectuarse bianualmente (art. 21).
- 3º Limitado a la legalidad de las obligaciones previamente aprobadas. En consecuencia, no se pueden aumentar las dotaciones de personal (art. 26) ni modificar sus servicios ni actividades aunque dispongan de crédito para ello (art. 33).
- 4º Documentado con memoria explicativa, avance de liquidación, etc. (art. 31).
- 5º Equilibrado (art. 30), no pudiendo formularse con déficit inicial ni contener créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de los ingresos ordinarios.

Por ello, se exige un profundo estudio a priori de los recursos disponibles hasta fin de ejercicio, --

ya sean recaudados o de recaudación posible. Ello supone, y es lógico, un límite de la autonomía muy notable o casi absoluto en aquellos organismos entre cuyos ingresos se cuenta la subvención estatal, aunque no sea éste el principal de sus recursos.

Realmente, en la preparación, se agotan las competencias que, en este punto, corresponden al organismo.

El resto se diluyen en la preceptiva audiencia al Organismo en algunas cuestiones, cual es la aplicación a servicios de la Administración Central o de otro ente autónomo de fondos sobrantes, a juicio del Gobierno, del organismo (art. 25.1), etc.

b') Respecto a los presupuestos industriales
o comerciales

El art. 36 de la Ley sobre la posibilidad de formulación de un doble presupuesto cuando la estructura y funcionamiento del organismo requiera la separación de los gastos de los servicios de los relativos a las actividades industriales o comerciales que constituyen la ordinaria acción del ente.

Dicho presupuesto recibe el nombre de Presupuesto de recursos y dotaciones.

Las competencias del ente autónomo sobre el mismo en materia de competencias son las mismas que se han explicado anteriormente, respecto al Presupuesto de gastos, o sea, fundamentalmente, preparar y redactar el proyecto, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

En su confección existe una limitación específica cual es que no pueden preverse más atenciones de personal que las relativas a retribuciones de los obreros, quedando excluidas del mismo las partidas relativas a personal técnico, facultativo, ad

ministrativo, auxiliar o subalterno, ya sea fijo o eventual (art. 38.1).

Únicamente cabe la excepción (art. 38.2) de aquellos - presupuestos en que se contemple únicamente la ejecución de obras o servicios determinados, encargados por el Gobierno, que han de realizarse por administración. En tal caso, el Presupuesto será total para los gastos de la obra.

c') En las modificaciones del Presupuesto

La Ley reconoce dos competencias concretas.

El art. 29 regula la primera, cual es proponer al Departamento a que se adscribe el organismo modificaciones, incluso que no se deriven de las normas en vigor, siempre y cuando -- no impliquen la creación de nuevos recursos o modificación de ta rifas no autorizada previamente.

Como se observa, la competencia continúa relegada a ni vel de propuesta, pero nunca de decisión.

Por su parte, el art. 35 establece una norma de gran - importancia, que ofrece al organismo la posibilidad de proponer en la formulación del Presupuesto que determinados créditos del mismo se consideren ampliados automáticamente, en la medida que se produzcan los ingresos correlativos necesarios para financiar los.

Ello puede ocurrir en dos ocasiones: Cuando las operaciones industriales o comerciales que haya de realizar el organismo sean financiadas con los ingresos que ellas mismas produzcan (párrafo 1º), y cuando a esa financiación se añada la aguda de los entes territoriales (párrafo 2º).

d') Para la obtención de créditos extraordinarios

El esquema de los créditos extraordinarios de los orga

nismos autónomos responde a los mismos principios y criterios establecidos por el art. 41 de la Ley de Administración del Estado para la concesión de estos créditos con cargo al Presupuesto del Estado.

Al Organismo corresponde valorar y apreciar, para formular la propuesta, la urgencia y necesidad de efectuar un gasto para el que no existe crédito en el Presupuesto (se solicita un crédito extraordinario), o cuando es insuficiente el crédito consignado (suplemento de crédito) (art. 34.1).

Cuando los créditos que se soliciten sean inferiores a 50 mil pesetas se dispone por la Ley (art. 34.4) que el organismo "habrá de razonar la necesidad y la urgencia de la concesión y la concurrencia de las condiciones que para estos casos excepcionales se establecen".

Este final del artículo es equívoco, pues el párrafo 4 no establece condiciones excepcionales, sino que, por el contrario, supone un descenso en el grado de competencias administrativas, que hacen menos excepcional el supuesto.

Ese razonamiento, en principio, se supone que debe -- acompañar a todo expediente de petición de recursos, sea o no inferior a 50 mil pesetas el crédito requerido.

e') Para la no consignación de determinadas
partidas en el Presupuesto

Finalmente, cabe la posibilidad de que la naturaleza - comercial de una operación aconseje su extracción del Presupuesto, pero sin que sea necesaria la formulación de un Presupuesto de recursos y dotaciones, por no concurrir las circunstancias - exigidas por el art. 36.

La ley no recoge la facultad de propuesta por el orga

nismo de que dichas actividades queden fuera del Presupuesto -- (art. 19), pese a lo cual es forzoso entender que la comunicación al Ministro titular del Departamento a que el organismo se adscriba partirá de éste, sin perjuicio de que, de oficio, pueda efectuarlo el Departamento directamente.

El organismo tendrá que formular sobre dichas actividades un plan o programa que caracterice las operaciones a realizar, estimando el volumen de las mismas y los recursos a satisfacer -- las obligaciones derivadas (art. 37).

Se propondrá con la misma limitación respecto a gastos de personal que comprende el artículo 38 para los presupuestos -- de recursos y dotaciones.

Finalmente, debe mencionarse que el art. 39, tal vez -- innecesariamente, quiere expresar de modo rotundo la separación del presupuesto ordinario, respecto a estos planes o programas -- de actividades comerciales e industriales, y recuerda que el hecho de estar autorizados para no incluir tales actividades en el Presupuesto, no releva de la obligación de formular dicho Presupuesto ordinario de ingresos y gastos.

b) Competencias externas o estatales

Al igual que la ley reserva el bloque de la iniciativa y proposición a los organismos, todas las competencias decisoras se reservan a determinados órganos del Estado, trasladando por -- completo las competencias presupuestarias al exterior del órgano que vive y ejecuta el Presupuesto.

En este apartado se trata únicamente de las competencias directas sobre actos relativos a la vida presupuestaria del ente, sin que se aborden las competencias indirectas, provenientes de la estructura y génesis del acto fundacional del ente.

a') De Las Cortes

Independientemente de las exigidas por el principio de legalidad, una de ellas, también proveniente como es lógico de la reserva de ley, es una competencia presupuestaria directa.

El art. 34 de la Ley, al establecer la posibilidad de conceder créditos extraordinarios a los organismos autónomos, no imputables al Presupuesto del Estado, dispone que si para cubrir las nuevas obligaciones se requiere utilizar las fuentes de ingresos a que se refiere el art. 34.2 de la ley, números 4º y 5º, hará falta una ley votada en Cortes.

Dentro de dichos números, la competencia de Las Cortes se limita a dos supuestos:

- Crear nuevos recursos a favor del ente, ya consistan en arbitrios, tasas, recargos sobre contribuciones e impuestos, derechos o participación en los ingresos del Presupuesto del Estado (art. 11.1 de la L.E.E.A., en relación con los arts. 26 y 27 de la L.R.T.A.E. y art. 10 de la Ley General Tributaria).
- Concertar una operación de crédito con la garantía o aval del Estado (art. 12.1 de la L.E.E.A., en relación con el art. 17 de la Ley de Administración y Contabilidad).

b') Del Gobierno

Al Gobierno corresponde la aprobación definitiva del Presupuesto de cada organismo y de sus modificaciones. (20)

En esta línea, es muy sencillo enumerar las competencias que por ley se le atribuyen, que son paralelas a las que, respecto al Presupuesto del Estado, corresponden a Las Cortes Españolas.

- 1.- Aprobar el Presupuesto ordinario (art. 32).
- 2.- Aprobar el Presupuesto de recursos y dotaciones - (art. 36.2 en relación con el 32).
- 3.- Aprobar las modificaciones del Presupuesto que no requieran para su satisfacción creación de nuevos recursos o modificación de tarifas (art. 29).
- 4.- Aprobar los créditos extraordinarios imputables al presupuesto del organismo, que hayan de cubrirse - con cargo a remanentes de crédito, recursos propios, excesos de ingresos, aumentos de tarifas en los límites marcados por el art. 11 y operaciones de crédito sin aval del Estado (art. 34.3).
- 5.- Acordar la exclusión del Presupuesto de ciertas -- operaciones industriales o comerciales (art. 99).
- 6.- Acordar el traspaso de créditos del Presupuesto de un organismo al de otro organismo o al del Estado, autorizando al Ministerio de Hacienda a ejecutar - la operación (art. 25).
- 7.- Aprobar los aumentos de personal y las variaciones que mejoren su dotación económica (art. 26).
- 8.- Aprobar la inclusión en el Presupuesto de reservas y dotaciones de partidas de personal, cuando dicho presupuesto se realice para la ejecución de determinadas obras o servicios (art. 38.2).

c') Del titular del Departamento competente

Tres órdenes de competencias pueden distinguirse: las de propuesta, las de propuesta-aprobación y las de resolución.

Realmente, aunque la ley distingue las primeras de las segundas, el fundamento de la diferencia de unas y otras no es - firme, ya que, sin duda, toda facultad de propuesta implica la -

aprobación, al menos implícita, con el contenido de lo que se propone.

Como puras facultades de propuesta la ley se refiere a:

- 1.- La exclusión de los presupuestos de ciertas actividades comerciales (art. 19).
- 2.- El aumento de personal o de sus retribuciones (art. 26).
- 3.- La inclusión en los presupuestos de recursos y dotaciones de ciertas partidas de personal en los casos establecidos por el art. 38.2.
- 4.- La concesión de créditos extraordinarios de cuantía inferior a 50 mil pesetas (art. 34.4).

La regulación de estas facultades de propuesta no es muy acabada ni completa. Como prueba de esta afirmación cabe poner algunos ejemplos.

El art. 34.4 sólo concede al titular del Departamento facultad de propuesta de créditos de pequeña cuantía cuando el párrafo 2 del mismo artículo para las concesiones de créditos de superior cuantía, concede al Ministro la competencia de aprobar la petición del Organismo, pudiendo no dar curso a la solicitud.

El art. 25, por su parte, referido a la sustracción de fondos sobrantes del organismo no da competencia ninguna al titular del Departamento.

Aunque dicha persona integre el Consejo de Ministros que aprueba la operación, sería lógico un previo y preceptivo informe.

Entre las facultades de propuesta-aprobación deben citarse:

- 1.- Pronunciarse sobre el proyecto de presupuesto ordinario (art. 32).
- 2.- Igual competencia respecto al de recursos y dota-

ciones (art. 32 y 36).

- 3.- "Considerar aceptables" o rechazar las propuestas de modificación de créditos a que se refiere el art. 29.
- 4.- Aprobar las peticiones de créditos extraordinarios, sin perjuicio de la competencia del Gobierno para la concesión de los mismos (art. 34.2).
- 5.- Aprobar los planes o programas sobre las actividades separadas del presupuesto (art. 37).

Finalmente, la ley se refiere a una facultad de aprobación no sometida a ulterior revisión por el Gobierno, cual es la de permitir redactar un doble presupuesto (art. 36), sin perjuicio de la competencia del Gobierno para aprobar cada presupuesto por separado.

d') Del Ministro de Hacienda

Sus competencias son varias y se refieren a distintos aspectos de la institución presupuestaria.

Pueden sistematizarse del siguiente modo:

- 1.- Atribuciones consultivas o de informe de expedientes.
 - Informar los proyectos de presupuestos ordinario y extraordinario (recursos y dotaciones), sus modificaciones e incrementos.
 - Informar sobre el aumento de personal y de sus retribuciones.
 - Informar sobre la exclusión de determinadas operaciones comerciales del Presupuesto y sobre la inclusión en el mismo de ciertas partidas de personal (art.38.2).
 - Informar sobre la detracción de ciertos recursos de los Presupuestos de los organismos autónomos.
- 2.- Participación en la redacción de los proyectos de Presu

puestos.

Se establece por el art. 27, según el cual el Ministro de Hacienda debe ser oído sobre la inclusión en los proyectos de presupuestos de créditos para inversiones.

3.- Dicta las normas sobre estructura de los presupuestos - de dichos organismos autónomos (art. 23).

4.- Eleva ciertos expedientes al Consejo de Ministros, como titular de los mismos, en lugar de hacerlo el Ministro Jefe del Departamento a que el Organismo se adscribe. Así ocurre con los proyectos de incremento de personal, de aumentos de sueldos, modificaciones de los presupuestos no autorizados previamente, e incluso con los mismos proyectos de Presupuesto (art. 26, 29 y 32).

5.- Adopción de ciertas decisiones, no sometidas ulteriormente al Consejo de Ministros.

En concreto, puede conceder créditos extraordinarios de cuantía inferior a 50.000 ptas. y suplementarios (art.34.4)

6.- Publica los presupuestos aprobados (art. 40).

Este gran número de facultades que la L.E.E.A. concede al Ministro de Hacienda tiene un fundamento lógico y consecuente. Es el intento de obtener, dentro de la dispersión que produce el gran número de organismos existentes, y de presupuestos funcionando autónomamente, un criterio unificado que permita encuadrar esa dispersión dentro del sistema económico nacional y evita la taifización definitiva de los recursos públicos.

e') Otros órganos competentes

La ley se refiere a dos:

1.- El Consejo de Economía Nacional, que informará los expedientes sobre transvase de créditos entre distintos organismos (art. 25), y concesión de créditos extraordinarios con car-

go a un incremento de las tarifas aprobadas (art. 11.1).

- 2.- La Intervención General del Estado, que informará los proyectos de presupuestos y los expedientes - de concesión de créditos extraordinarios en el caso del art. 34.4.

c.- El caso de los organismos tipo D

En los organismos creados para administrar unos fondos, a que hace referencia el art. 3.2 de la L.E.E.A., ni las competencias presupuestarias, ni el régimen de Presupuesto en general, contienen grandes diferencias respecto a lo dispuesto para organismos autónomos.

La estructura de los presupuestos será igual, en lo posible, (art. 87.1) y el régimen tarifario funcionará de modo paralelo (art. 11).

La competencia para aprobar el Presupuesto corresponde al Ministro Jefe del Departamento a que se adscribe la entidad, ni se atiene al criterio sentado en el informe de la Intervención General del Estado. Asimismo, dicha autoridad es competente por sí sola (art. 87.2) para acordar la ampliación de los créditos - del Presupuesto de gastos cuyo importe venga determinado en función a la recaudación de los ingresos que correspondan.

Por su parte, al Consejo de Ministros corresponde la - competencia de aprobación de los Presupuestos, cuando el Ministro titular del Departamento se separa del informe de la Intervención General del Estado (art. 87.1), siguiendo una regla de la Administración Consultiva que eleva el rango jerárquico de competencia - exigido para adoptar una resolución en contra del informe emitido.

2.- La aprobación de los Presupuestos

En este apartado se hará exclusivamente referencia a - aquellos aspectos del ejercicio de las competencias, a los que - no se haya hecho alusión anterior, para evitar así la repetición de algunos principios y temas.

La formulación del Presupuesto por el organismo autónomo nace limitada al principio fundacional que ha de presidir - su vida.

La amplitud con que la ley de 26-12-1958 establece el principio de legalidad (art. 6.3) impone una fuerte suma de limitaciones a la mecánica operativa de los organismos, que ha de tener forzosamente un reflejo contable en las normas presupuestarias.

a.- Límites funcionales en la preparación del Presupuesto

El primero de los que deben observarse es el límite - que supone la existencia de una ley creadora (art. 6.1), que fija (art. 6.3) las funciones que pueden ser competencia del organismo, las bases de su organización, los bienes y medios económicos que se les asignen y los que hayan de disponer para la realización de sus fines.

Concretando estas limitaciones genéricas, los organismos autónomos no podrán:

- Realizar funciones que no les estén encomendadas, y por ello,
- Dedicar fondos de su presupuesto a finalidades distintas de las que constituyen el objeto de su función (art. 7).

En segundo lugar, la ley marca un límite al estado de ingresos, fijando (art. 6.3.1) los bienes y medios económicos -

que se asignan al organismo para el cumplimiento de sus fines. Tales medios, unidos a otros que les pueden ser atribuidos (art. 15), marcan un tope cuantitativo a la formulación del estado de gastos del Presupuesto que confeccionan los órganos rectores -- del organismo autónomo. (21).

En tercer lugar, la rigidez presupuestaria clásica viene a constituir un fuerte límite para la formulación de los presupuestos. No existe, en principio, una declaración estimativa -- de créditos, ni una lista de créditos ampliables (aunque ésta -- puede ser autorizada para gastos que se nutren de sus propios ingresos). Los créditos se consideran en cualquier caso limitativos, en relación con la finalidad que tengan asignada (art. 22), siendo nulas las obligaciones que se contraigan con exceso (art. 39 L.A.C.). De otro modo, sienta el mismo principio el artículo 30 L.E.E.A., prohibiendo la existencia de consignaciones permanentes que excedan del importe de los ingresos ordinarios.

En cuarto lugar, un límite funcional notable nace de la imposibilidad de que el Presupuesto contenga modificaciones -- de la situación jurídica del organismo. En la L.E.E.A. existe -- un claro reflejo en el art. 26 que prohíbe en el Presupuesto la modificación de personal o el aumento de sus retribuciones, y -- en el art. 33 que prohíbe la modificación de los servicios y actividades, aunque se amolden a las leyes creadoras de los organismos.

Este precepto es un claro reflejo del art. 39.1 de la L.A.C., de larga tradición histórica, que prohíbe la modificación de servicios del Estado por vía del Presupuesto, y constituye una innegable y clara manifestación del principio de la doble condicionalidad.

Finalmente, para completar tal cuadro de limitaciones, el art. 24 dispone la afectación especial de determinados ingre-

ses a determinadas finalidades, generando por consiguiente los - recursos de tal tipo que aparezcan entre los ingresos, los correspondientes créditos en el capítulo de gastos, clasificados y detallados conforme proceda, según la finalidad determinada con -- que los recursos se concedieran a la entidad. (22)

b.- Preparación del Proyecto

Analizadas en apartados anteriores las competencias presupuestarias, y recogidos los límites a las mismas, toca exponer brevemente el esquema dinámico de la preparación y aprobación - del Presupuesto ordinario.

La preparación del Presupuesto se efectúa sobre la base de las normas comprendidas en el apartado anterior. La base física del proyecto la constituye el presupuesto anterior. No cabe aquí duda, como en el Presupuesto del Estado, si la base ha de ser el último Presupuesto cerrado y liquidado, o el último -- aprobado. Al efecto, el art. 28 de la ley dice que será el "el - Presupuesto anterior al del proyecto".

Las modificaciones que se introduzcan serán, según la - ley, las derivadas del cumplimiento de disposiciones legales posteriores a la vigencia del último presupuesto.

Aun así, tales modificaciones no podrán suponer alteración de los principios competenciales establecidos, hasta el punto de que no podrá hacerse efectiva en el Presupuesto una modificación del estado de créditos, prevista en una ley, si para cubrirla es forzoso recurrir a un incremento de tarifas, aumento - en tributación o asunción de préstamos avalados por el Estado -- (art. 29).

Si el proyecto debe sufrir modificaciones, será preciso acompañarlo de Memoria explicativa de las mismas (art. 31 segundo).

El proyecto ha de contener equilibrio de gastos e ingresos, por estar formalmente prohibida su formulación con déficit nacional (art. 30).

La competencia de confeccionar el Presupuesto corresponde a los organismos, siendo lo normal su estudio y preparación por el Director Gerente del mismo, y su aprobación por el Consejo de Administración o Comité Directivo.

c.- Aprobación

Importa destacar aquí cómo se sustituye la tramitación parlamentaria, correspondiente a esta fase en los Presupuestos - del Estado, por una tramitación administrativa compleja.

El proyecto desde su salida del organismo autónomo a su aprobación por el Consejo de Ministros debe pasar por diversos organismos.

Dos Departamentos Ministeriales tienen que informar el mismo. Uno, aquél a quien corresponda por estar adscrito a él el organismo (competencia vertical). Otro, el Ministerio de Hacienda, a través de la Intervención General del Estado (competencia horizontal).

El informe de la Intervención determinará la procedencia del proyecto, limitaciones a su ejecución, y tendrá (de ahí la competencia general del Ministerio de Hacienda), que observar si el ritmo de obras, gastos y servicios previstos se acomodan a los que figuran en los Presupuestos de otros Departamentos o servicios.

Al Consejo de Ministros corresponde la aprobación del Presupuesto, a propuesta del Ministro de Hacienda (art. 33.1).

Dicha competencia material tiene, no obstante, una limitación importante, que impone la reserva competencial del Par-

lamento.

Por ley han de fijarse los medios económicos del organismo (art. 6).

Por ley habrán de establecerse nuevos recursos al organismo (art. 11).

Por ley pueden satisfacerse obligaciones del organismo con el aval del Estado (art. 17 LACHP).

Por ley han de concederse créditos extraordinarios y suplementarios con cargo al Presupuesto General del Estado (art. 41 LACHP).

3.- Concreción de la sistematización legal en las normas estatutarias de los entes autónomos

Las normas estatutarias que sobre la materia comprendían los Reglamentos orgánicos y de funcionamiento de los diferentes organismos autónomos, fueron derogadas en su casi totalidad, por la Ley de Entidades Estatales de 1958.

Esta ley, al disponer con carácter general, un régimen de formulación de presupuestos, una estructura y un control estatal, se convierte en norma de general aplicación. Únicamente se conservan las disposiciones anteriores en cuanto que la L.E.E.A. pueda no ser derecho necesario, y deje un margen de aplicación autonómica de los organismos. Así por ejemplo, aquellas normas en que se dispone que el Presupuesto será anual, dado que la L.E.E.A. se limita a decir que su formulación podrá ser anual o bienal.

En lo demás, quedan derogadas tales normas. No obstante, muchos de sus preceptos contenían ya principios que la LEEA consagra de modo definitivo, por lo que no tanto quedan derogados como subsumidos o consumidos en la ley general.

Como ejemplo puede citarse la O.M. de 19-11-53 sobre -

el Servicio Nacional del Trigo, que dispone en su art. 142 que "el Presupuesto de gastos se formará por el sistema de previsión y comprenderá los créditos que se consideren necesarios para -- atender a las obligaciones de cada ejercicio". La ley de 24-6-1941, relativa a la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, establece el mismo principio en el art. 42 al decir que "con los recursos que obtengan satisfará el Presupuesto de gastos del servicio".

De modo similar, el art. 29 del Decreto de 21-11-47, sobre el Instituto Nacional de Colonización, se refiere a la -- obligación de que los Presupuestos se formulen equilibrados, etc.

Desde el punto de vista orgánico, el principio sentado por la L.E.E.A. venía igualmente a establecerse en las normas de los organismos autónomos, en donde siempre se hacía reserva de competencia en favor del Gobierno o el Departamento correspondiente, en orden a la aprobación del Presupuesto.

Tal vez, la norma más completa que evite una relación inútil, en este sentido, sea el Decreto de 14-6-1935, que aprueba el régimen económico de las mancomunidades sanitarias (en especial, arts. 7, 31, 34 y 36).

Lo que interesa en especial es el desarrollo, posterior a la ley, que han tenido sus principios presupuestarios en el de recho estatutario de los organismos sometidos a la ley.

Es edificante comprobar el respeto general inspirado -- por la ley.

La mayoría de las normas se limitan a una remisión for mal a sus preceptos. Así, en 1963, la O.M. de 6 de agosto sobre el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia (art. 14); en 1964, la ley de 29 de abril, de Energía Nuclear, y respecto a la Junta de tal nombre (art. 5), el Decreto de 18 de junio -- (art. 26), regulador de la Junta Central de Puertos; en 1965, -

el Decreto de 7 de enero (capítulo V) del Patronato de Casas de Funcionarios del Ministerio de Obras Públicas, la O.M. de 31 de marzo (art. 23), sobre el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Industria, y la O.M. de 5 de octubre (art. 36), reguladora del Servicio Nacional de Productividad Industrial; en 1966, el Decreto de 16 de junio (art. 16), organizador de la Junta -- Central de Información, Turismo y Cultura Popular, y la O.M. de 25 de enero (art. 1º), reguladora de la Administración General de Teatro.

En las normas de otros organismos se contienen concreciones permitidas por la ley, desarrollo de sus preceptos.

Así ocurre en torno al tema de la duración de los Presupuestos. El Decreto de 10-8-1960, para el Boletín Oficial del Estado (art. 48), la O.M. de 28-11-63, para el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural (art. 5), el Decreto de 27-7-1964, para el Servicio de Trabajos Penitenciarios (art. 14), la O.M. de 13-3-65, para el Fondo Económico de Practicaje (art. 11), el Decreto de 18-3-65, para el Centro de Estudios y Experimentación de las Obras Públicas (art. 33), establecen los presupuestos anuales. Otras normas, como por ejemplo, - el Decreto de 11-2-1960, para la Gerencia de Urbanización (art. 37), sientan el principio bienal.

Las normas reguladoras de otros organismos concretan algún otro precepto de la L.E.E.A., como es el que hace referencia a la posible formulación de un doble presupuesto. Así se hace constar en las normas del citado Servicio de Trabajos Penitenciarios y la O.M. 18-3-65, sobre el Patronato de los Festivales de España (art. 10), por ejemplo.

Muy pocas son las prescripciones estatutarias que contienen preceptos más precisos. Vamos a referirnos únicamente a dos.

El Decreto de 8-5-61, reorganizador de la Escuela Ju-

dicial, dispone (art. 48) un régimen curioso de formulación de Presupuesto, tratándose de un organismo tipo B: Cuando el Ministerio de Hacienda dicte normas sobre la formulación de los Presupuestos Generales del Estado, se elevará al Ministerio de Justicia, de acuerdo con tales normas, ante proyecto de modificación de los créditos consignados en los Presupuestos. El Ministerio de Justicia fija el montante de los créditos, y entonces la Junta Económica procede a su redistribución.

Por su parte, la ley de 20-6-68, creadora del FORPPA, tras disponer el sometimiento a la L.E.E.A. (art. 15), contiene referencias a las actividades planeadoras de inversión (así el art. 16 trata de los planes de actuación financiera).

Antes de concluir el epígrafe, debe llamarse la atención sobre la norma más singular dictada tras la promulgación de la L.E.E.A., en materia presupuestaria. Se trata del Decreto-Ley de 23-9-65, y Estatuto de 24-9-65, reguladores de Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE).

Tal vez, el paralelismo de la explotación ferroviaria hizo pensar en la huída a las cláusulas generales de la L.E.E.A., aunque sin llegar a la declaración de su no aplicación.

Tres son fundamentalmente los principios de escape a la L.E.E.A. (art. 13 del Decreto-Ley citado).

- No se aplica el art. 26 de la ley general en lo que se refiere a aumento de personal, aunque sí a mejoras en la retribución del personal existente.
- No se aplica el art. 33 de la misma ley, en cuanto a la imposibilidad de modificar servicios, cuando ello fuere consecuencia de la incorporación de nuevas líneas.
- Finalmente, se autoriza la utilización de los créditos presupuestos indistintamente para atenciones de los mismos conceptos que cubran en líneas antiguas, como de nueva incorporación, sin perjuicio de los suplementos de crédito que se tramiten.

C.- Las reglas singulares

Ya se dijo que la LEPA supera el planteamiento de los problemas de las entidades autónomas, marcando una pauta de acción, e imprimiendo unos caracteres generales al derecho de la Administración Pública Constitucional.

Su misma Exposición de Motivos compara la Ley, no sin razón a las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y Ley de Régimen Local.

El afán centralizador de la Ley y los fuertes lazos que ligan la administración de los entes autónomos al Estado, hace que la autarquía de estas entidades son casi inexistentes y su autonomía nula.⁽²³⁾ Este freno para las Administraciones autónomas determinará numerosos intentos de fuga en la Ley.

1.- Consideraciones generales

El escape al derecho general que el Estado dispone para los entes autónomos, se efectúa utilizando el concepto institucional de personal jurídico. La concesión de personalidad a un ente se convierte en un utilísimo expediente técnico para que dicho ente pueda conseguir un derecho propio, estatutario, que lo individualice y separe de las normas generales del Estado. (24)

Se crea así un juego de órdenes jurídicas del que ya se han estudiado algunas de sus consecuencias. en -

que el derecho del Estado actúa como presupuesto de -
existencia de los demás órdenes instaurados (25).

El escape a la Ley se realiza de modo asistemático y en varias etapas:

1ª.- En primer lugar, la Ley ya indica en su art. 5, que existe una serie de entes autónomos a los que la Ley no es de aplicación.

En concreto, se citan a las entidades oficiales de seguros sociales obligatorios y complementarios de la previsión social y el Instituto Nacional del Libro.

Estos organismos se regirán por lo dispuesto en sus normas particulares.

2ª.- En segundo lugar, el mismo precepto señala otros organismos a los que no es de aplicación la Ley en cuanto a las operaciones técnicas que realizan o tengan a su cargo, pero no, en cuanto su funcionamiento como entes públicos.

El art. 5 se refiere a -Las entidades oficiales de Seguros privados y -El Instituto Español de Moneda extranjera.

3ª.- En tercer lugar, normas posteriores han

indicado por el camino de la inclusión en el art. 5 de la Ley, la exclusión de nuevos Organismos en cuanto a la aplicación de sus preceptos.

Se han creado así nuevos derechos públicos - singulares de las Administraciones autónomas.

Así ocurrió cuando en 1.962, a raíz de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, se nacionalizaron ciertos Bancos y se reestructuró la Banca Oficial.

Decretos Leyes de 7-6-62 supusieron la exclusión de la Ley del Banco de España, Instituto de Crédito a medio y largo plazo, e Instituto de Crédito de las Cajas de Aporro; con Decreto-Ley de 19 de julio del mismo año estableció el mismo principio para el Banco de Crédito Industrial, y 3 Decretos-Leyes del día siguiente (20-7) para los Bancos de Crédito Agrícola y Local, y Banco Hipotecario . El Banco de Crédito a la Construcción fué excluido por Decreto-Ley de 29-11-69, cerrándose, por lo que respecta a entes de crédito, la mención con el Decreto-Ley de 23-7-64 por el que se incluye en el art. 5 LEEA al Crédito Local Pesquero.

Otros dos organismos han sido también excluidos legalmente. El Instituto Español de Emigración apro

vechando la Ley de Emigración de 3-5-62, y el Instituto de Estudios y Administración Local por Ley de 28-6-1967.

4^a.- Método más avanzado de exclusión fue el efectuado con ciertas personas de derecho público cuya actuación impersonal se vería favorecida por la aplicación en bloque del derecho privado, creándose un régimen jurídico mixto, de gran riqueza de matices. Este híbrido se pensó para RENFE, por Decreto-Ley de 19-7-1962, y a su imagen y semejanza, para los Puestos Autónomos por Ley de 20-6-1968.

5^a.- Por fin la fuga de la Ley que ha provocado la calificación de "apátridas" (26) a los organismos excluidos, lo efectúa el mismo art. 5 antes citado, declarando excluidas de su aplicación a ciertas Corporaciones de intereses, lo que evidentemente no debió hacerse, ya que no se trataba de organismos autónomos. (27)

Así se cita a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (28), Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana (29) y Comunidades de Regantes. Esta enumeración legal no es cerrada, pues tampoco se someten a la Ley - los Colegios profesionales, Sindicatos, etc.

De este amplio escape a los principios generales surge, imperativamente, la formulación de un derecho singular de los entes autónomos que deberá ser analizado

caso por caso.

Las exclusiones, en muchas ocasiones, se realizan de modo libre, sin tratar de regular los aspectos financieros (que son los que los motivan ordinariamente), por lo que el órgano exento de la aplicación a la Ley carece de normas para regir sus actividades, instituyéndose las normas generales por los criterios administrativos para cada caso concreto.

Se trata de no colapsar por aplicación de un riguroso control estatal, la vista de unos entes que - han de gozar, por razón de la función que realizan de una aptitud económica, y una real, y no ficticia, autonomía financiera.

En definitiva, con este sistema de exclusión se pretendía dotar a los organismos que tenían recursos propios, o a aquellos en los que la financiación por vía estatal era informe, y a los que sus gastos funcionaban al ritmo de sus ingresos, de un presupuesto comercial, responsabilizando a sus órganos gestores de su función, y librándolos en parte del control estatal.

Esta exclusión, perfectamente lógica en estos casos pierde su razón de ser, como ha denunciado el Consejo de Estado⁽³⁰⁾ (al considerarse como privilegio particular de ciertos organismos que se nutren casi absolutamen

te del Presupuesto General del Estado, con lo que la alteración de las reglas de competencia que se producen sufre, a su vez, un giro, siendo absolutamente contradictorias las consecuencias.

En efecto, si con la exclusión de la LEEA se consigue que los propios órganos y el titular del Departamento del que depende sean quienes aprueban sus presupuestos, alterando la regla competencial de la LEEA, que concede tal facultad al Consejo de Ministros, dicha alteración no produce unos resultados apetecidos de autonomía del ente cuando éste, vive en su mayoría pendiente de una subvención estatal, que solo puede otorgarse por una Ley votada en Cortes. Con ello lo que pudo ser alteración de la competencia para rebajar el grado jerárquico de su titularidad, supone en el fondo, una notable agravación de la regla.

A efectos presupuestarios la diferencia fundamental entre los Organismos excluidos y aquéllos a quienes es aplicable en general la LEEA, estriba en que en los primeros se alteran las normas de la competencia, y en los segundos no.

En los organismos excluidos al Presupuesto no se aprueba por el Consejo de Ministros, principio que no se altera en los sometidos a la Ley, aunque esta sumisión no sea absoluta (caso de FEVE).

Este es el principal efecto que se sigue de la exclusión a efectos de la competencia, pero no es, con - se importante, el principal de los efectos financieros - que se producen, y que aunque quedan fuera del tema no - pueden, sin embargo, dejarse de mencionar.

La exclusión, salvo en algún organismo en que se realice por puros motivos orgánicos (31), de debe a la naturaleza de las operaciones que constituyen su función.

Dicha naturaleza, ya se dijo anteriormente, impide que se aplique un régimen de presupuesto a estas - actividades, que cierran sus cuentas "ex post" presen - tando un balance. Junto a este balance pervive un Fresupuesto administrativo.

A efectos de aplicación de normas es forzoso distinguir ambos supuestos. Entendemos que la legisla - ción general de las entidades estatales (LEEA) y la contable del Estado (LAC) son aplicables subsidiariamente a tales organismos, en todo aquello no dispuesto por - sus normas singulares (modo de rectificación del segun - do año, definición de obligaciones nulas, por ejemplo) por lo que se refiere a los Presupuestos administrativos.

Por el contrario a los balances de operaciones mercantiles (seguro, crédito) no se pueden aplicar sub -

sidiariamente los principios de la legislación presupuestaria.

Los fondos que se utilizan para la ejecución de tales operaciones son, en gran parte, fondos públicos, aunque no presupuestarios, por lo que, sin duda, - tales balances, al no tener su reflejo en el Presupuesto del Estado, suponen una violación al principio de unidad y universalidad del Presupuesto. Sería conveniente - sin duda, que figurara el volumen total de operaciones - en el mismo Presupuesto o en el Anexo, para que la regla general de la competencia del Parlamento alcanzara, al - menos, a la determinación global "a priori" y estimada, del volumen de negocios del organismo (32).

El tema tiene una entidad tal que sería preciso dedicarle al mismo un estudio particular, en que se analizaran las perspectivas económicas y jurídicas de - la integración de las operaciones mercantiles en el Presupuesto.

Como conclusión, y por lo que se refiere a los Presupuestos de servicios, las normas a aplicar para los organismos "apátridas" son:

- 1 -Ley de Creación de determinadora de la -
no aplicación de la LEEA.
- 2 -Normas complementarias.
- 3 -Ley de Entidades Estatales Autónomas, en

lo no previsto por los anteriores, y en cuanto no se oponga a las mismas.

4 -Ley de Administración y Contabilidad, en los mismos casos.

Por el contrario a los balances de operaciones mercantiles no se aplican las normas 3 y 4.

2.- Los entes autónomos sometidos al derecho público.

Se acaba de explicar que de las exclusiones de aplicación de la LEEA, unas funcionan como resultado de la misma Ley (art. 5), obras, de disposiciones posteriores; y que unos organismos se someten al derecho público y otros al derecho privado.

Interesa, en primer lugar, analizar como funciona la regla de la competencia en los entes sometidos al derecho público:

a) Las entidades oficiales de crédito.

Por la naturaleza especial de las operaciones que realizan, (33) que exige una mayor aptitud y libertad de funcionamiento, todo el bloque de la Banca nacionalizada y el sector de crédito público queda excluido del control financiero de la LEEA. (34)

Interesa comprobar si de esta no aplicación,

y del crecimiento de un derecho singular deriva o no una alteración de las competencias de aprobación de Presupuestos.

a') El Banco de España

El Decreto-Ley 18/62 de 7 de junio, dispone de modo muy preciso:

- Que al Consejo General del Banco corresponde de deliberar y formular conclusiones sobre el balance anual (art. 13 b), y
- Que al Ministro de Hacienda corresponde la aprobación del balance y cuentas del Banco (art. 10c), y del modelo de balance (art. 29).

b') Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo

El Decreto-Ley 19/62, de 7 de junio, establece en su art. 20d) que al Director corresponde redactar el Presupuesto, que aprueba el Comité Ejecutivo (art. 19), para su ulterior elevación a la aprobación del Ministro de Hacienda.

c') Las Entidades Oficiales de Crédito

En todas ellas se establecen los mismos principios, al ser sus normas reguladoras idénticas unas de otras, coincidiendo incluso la cita de los preceptos emplazados en cada texto de igual modo.

Así ocurre con - Banco de Crédito Industrial -
D.L. 19-7-62.

- Banco de Crédito Agrícola -
D.L. 20-7-62.

- Banco de Crédito Local - D.L.
20-7-62.

- Banco Hipotecario - D.L. 20-7-62

- Banco de Crédito a la Construc-
ción - D.L. 29-11-62.

- Crédito Social Pesquero - D.L.
23-7-64.

En estas normas se dispone que (art. 9 d) por el Director Genorente del Organismo se preparará y redactará el Presupuesto que se somete al Comité ejecutivo, y posteriormente a la aprobación del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo.

El Presupuesto, a su vez, es sometido (art. 10 a) al Consejo General que aprueba la Memoria, balance y cuentas, sin perjuicio de su aprobación definitiva en la forma que establece el art. 10 c) del Decreto-Ley 19/62, de 7 de junio.

Dicho precepto, regulador del ICMLP, dispone - la intervención de dicho Instituto en tres fases.

- Información del balance y cuentas anuales de las entidades oficiales de crédito (apartado d).

- Aprobación provisional de los presupuestos y cuentas de gastos.
- Elevación por el Presidente del Instituto de los expedientes a la aprobación definitiva del Ministro de Hacienda.

d') Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro

El Decreto Ley 20/62, de 7 de junio, dispone lo mismo que se establece para el resto de organismos de este tipo.

- La Dirección General prepara y redacta el Presupuesto. (art. 15 d).
- Este se somete al Comité Ejecutivo.
- La aprobación provisional corresponde al Consejo General (art. 13 a).
- Y la definitiva al Ministro de Hacienda.

b) Las Entidades Oficiales de Seguros Sociales Obligatorios.

Quedan excluidas de la LEEA por decisión de su art. 5 c). (35).

a') Instituto Nacional de Previsión.

Su autonomía financiera viene destacada por una serie de preceptos, fundamentalmente, a partir del Decreto de reorganización de 14 de junio de 1957 (art. 8 D).

Se rige por el Decreto de 24-1-1958, norma que

alcanza a una serie de aspectos presupuestarios de inte
rés.

Por una parte, las competencias de aprobación se determinan de modo muy preciso, como resulta del juego de los arts. 25 D y 50.

- La Delegación General elabora el proyecto.
- La Comisión Permanente los estudia y presen
ta al Consejo antes del 1 de diciembre.
- El Consejo de Administración aprueba el Pre
supuesto y lo eleva al Ministerio de Trabajo.
- Al Ministro de Trabajo corresponde su aproba
ción definitiva.

Por otra parte, se delimitan ciertos conceptos, y se marcan principios de ordenación del proyecto.

- Se dispone que el Presupuesto se elaborará -
anualmente (art. 47).
- Su redacción y formulación dependerá además
de las necesidades del Instituto, de los re-
sultados económicos de ejercicios anteriores,
confección propuesta por el Ministerio de Tra
bajo a los Presupuestos Generales del Estado
a favor del Instituto (art. 47).

Finalmente contiene las normas de interés en -
cuanto a la competencia, en fase de ejecución.

En primer lugar, se autoriza a la Comisión Permanente en la realización de transferencias entre los - créditos consignados (art. 26 D).

En segundo lugar, queda prohibido, como secuela de los principios que sienta el derecho del Estado, que - se autoricen gastos que excedan las partidas presupuestas, ni que se cubran atenciones no previstas, ni con crédito consignado (art. 51).

b') Mutualidades Laborales

Son instituciones "de provisión laboral", según el art. 1º del Decreto de 10-8-1954.

La Orden de 10-9-54, reguladora de su estructura y funcionamiento recoge, en su art. 170, el principio de sometimiento de las Mutualidades al régimen de - Presupuestos.

Dicho Presupuesto será anual, y no se podrá exceder en su cuantía del 5% de los ingresos del ejercicio anterior, siendo aprobado por el Servicio de Mutualidades Laborales.

Sobrepasar, por necesidades de equilibrio, este tanto por ciento de crecimiento, es motivo de alteración de la competencia del Servicio, requiriéndose la aprobación superior del Ministerio de Trabajo.

El art. 171 aclara que es la Junta Rectora de la Mutualidad la que eleva el proyecto al Ministerio.

c') El Instituto Español de Emigración.

Calificado por el art. 17 de la Ley de Emigración (Texto Articulado de 3-5-62) de entidad oficial de la Seguridad Social es por tal motivo excluido de la LEEA.

Sin embargo, la ausencia de una norma reguladora del Instituto posterior a esta exclusión hace difícil la determinación de las competencias.

Es obvio que el citado art. 17 deroga los arts. 5 j), 37 y 39 del Decreto de 23-7-56, que mantiene los mismos criterios recogidos en 1958 en la LEEA, a la que el Instituto estuvo sometido hasta 1962.

La ausencia de tales formas obliga a aplicar los de entes similares, siendo, pues, competencia del Consejo de Instituto la aprobación provisional del Presupuesto, redactado por la Dirección General, y su elevación al Ministerio de Trabajo para su aprobación definitiva.

d') El Servicio de Reaseguro de Accidentes del Trabajo.

Su Reglamento de 20-4-61 dispone claramente la existencia de los planes financieros: el Presupuesto ad-

ministrativo (art. 60) y el balance (art. 61), que deben ser aprobados por el Ministro de Trabajo (36).

c) Instituto Nacional del Libro

El Decreto de 6-4-1943 dispone que el Presupuesto estará vigente por años naturales (art. 12), y que el Director del Instituto lo someterá a la Junta de Gobierno, que lo elevará a la aprobación del Ministerio de Educación Nacional (art. 13).

d) Instituto de Estudios de Administración Local.

La Ley de 28 de junio de 1967, en razón a la especial situación del Instituto, respecto la Administración del Estado, su situación financiera, etc. ... dispone una exclusión de la LEEA.

La Orden de 22 de julio del mismo año, dispone, de modo tajante, que al Director del Instituto corresponde la formación del Presupuesto (art. 11 d), para cuya aprobación definitiva es competente el Consejo del Patronato del Instituto (art. 9), sin que se prevea acción confrontadora de ningún Departamento Ministerial (Gobernación en especial).

e) Organismos cuya exclusión de la Ley se limita a las operaciones técnicas que realicen.

La LEEA hace mención de dos: los Organismos o entidades oficiales de seguros privados y el Instituto - Español de Moneda Extranjera.

Dado que la exclusión de la Ley se realiza en cuanto a las operaciones técnicas que realicen unas y - otras entidades, en sus normas estatutarias no se abor- dan problemas presupuestarios, ni éstos tienen relevan- cia para nuestro estudio

Conclusión

Como final de este rápido repaso a los entes públicos sometidos a un derecho público especial distin- to al de la LEEA, debe extraerse alguna consecuencia en orden a la irregularidad presupuestaria de sus normas.

1º.- Se observa que el principio general reci- tado por el art. 32 de la LEEA, de la com- petencia del Consejo de Ministros para apro- bar los presupuestos de estos entes, quie- bra, y tal vez sea el escape a esta norma una de las causas de la fuga de la Ley ge- neral.

La competencia se concede a organismos je- rárquicamente inferiores al Consejo de Mi-

nistros, ordinariamente al titular del -
Departamento a que el ente se adscribe, y
a veces (caso de las Mutualidades Labora-
les) a un órgano inferior.

La exclusión de la Ley rebaja, pues, el -
grado de competencia.

2º.- Se efectúa un escape general a la competen-
cia funcional del Ministerio de Hacienda -
en materia presupuestaria, no teniendo co-
nocimiento de los presupuestos de los en-
tes excluidos de la LEEA, en su faso de -
aprobación, más que si son adscritos a su
Departamento.

3º.- Se acentúan las competencias del Ministro
a quien funcionalmente corresponde la tu-
tela del ente.

4º.- Hay un caso especial, el del Instituto de
Estudios de Administración Local, que por
su incardinación relativa, y asimilación
a la Administración Local escapa del con-
trol presupuestario de la Administración
Central.

3 - Los entes autónomos sometidos al derecho -
privado.

La especie particularísima e híbrida de entes de derecho público sometidos en su gestión al derecho - privado se estrena en España con la Ley de 24-1-1941 crea dora de RENFE, que "actuará como empresa mercantil", explicando su Reglamento originario de 1941, que ello implicaba la sumisión al derecho privado y a los usos comerciales, así como la no aplicación del régimen jurídico de - los entes públicos.

Este esquema originario carece de otra experiencia en España que la RENFE, hasta 1968, en la que la Ley de Juntas de Puertos y su Estatuto de Autonomía decidió la aplicación de este régimen privado a los Puertos Autónomos.

Dos son, pues, los ejemplos que el derecho español ofrece, que han de estudiarse por separado, con diferente extensión para cada uno, dada la distinta importancia de las empresas, tiempo de experiencias y complejidad legislativa.

a - RENFE

El Decreto-Ley de 19-7-62, modificado por el de 23-7-64 señala (art. 3) que el funcionamiento de RENFE no estará sujeto a la Ley de Administración y Contabilidad, y que su gestión se ajustará a las normas del derecho privado y a los buenos usos comerciales.

Más concretamente su Estatuto, aprobado por Decreto de 23-7-64, dispone (art. 4) que no son de aplicación a RENFE la Ley de Administración y Contabilidad, ni la de Entidades Estatales Autónomas, expresando ya, de modo completo y rotundo, el escape a las reglas de competencia y control presupuestario establecidas para los entes públicos con carácter general por dichas normas.

Sin adentrarnos en la riquísima gama de matices que ha de ostentar un ordenamiento jurídico público y privado al tiempo, nos limitaremos a exponer el funcionamiento de las competencias presupuestarias.

a') - Presupuesto de Explotación.

Del art. 71 del Estatuto se deduce la obligación para RENFE de formular anualmente dos Presupuestos: el de explotación y el de inversiones.

1 - Formulación.- Ennumera el Decreto-Ley de fecha 19-7-62, en su art. 11, las facultades del Consejo de Administración de RENFE en orden a previsiones de explotación, planes de inversiones y aprobación de presupuestos, sin que se contenga norma alguna sobre su formulación.

El art. 8 del Estatuto, con una redacción algo diferente tampoco se refiere a este problema, cuya regulación se encuentra en el art. 71 del mismo, que de modo

concreto dispone que al Consejo de Administración de RENFE corresponde la formulación del Presupuesto de Explotación.

Dicha formulación se afectuará antes de 1º de noviembre, entrando en vigor el 1º de enero del próximo ejercicio.

Su duración será de un año.

2 - Aprobación.-- La aprobación del Presupuesto de Explotación corresponde al Consejo de Administración de RENFE.

El art. 11.8 del Decreto-Ley Orgánico dice que corresponde al Consejo "aprobar los planes y presupuestos en sus aspectos técnicos y económicos para la explotación de la Red, con arreglo a los criterios que informen los planes económicos y financieros generales".

El mismo principio se contiene en el art. 8 d. del Estatuto.

A dichas facultades de aprobación van unidas - tres competencias lógicas. Una de ellas, es la de reajustar el Presupuesto, lo que se hará a primeros de julio, para determinar con mayor precisión el volumen de gastos e ingresos durante el segundo semestre.

En definitiva, el reajuste del Presupuesto de

explotación puede producir dos causas: un mayor déficit en el resultado, que genere un derecho al aumento de subvención compensadora; o bien, un incremento del fondo de regulación.

Las causas de uno y otro resultado pueden deberse a procesos internos (ascenso o descenso de tarifas, mejora de condiciones de personal ...), o a procesos externos (política de restricción general, medidas monetarias con efectos contractuales, elevación de la tasa de interés).

La segunda de las facultades del Consejo sobre el Presupuesto consiste en la inspección e intervención de las aplicaciones de los conceptos del Presupuesto.

La falta de preceptos contables (con la excepción de la Ley de Sociedades Anónimas) del Derecho privado, obliga al mimetismo de la empresa pública de hurgar el contenido de sus normas en las leyes que rigen la vida de la Administración.

Así, aunque, a efectos contables, no se aplique a RENFE la Ley de Administración y Contabilidad, por no ser administración, se transcribe, no obstante, a su derecho estatutario el contenido de sus normas.

El último inciso del art. 11.8 del Decreto-Ley

orgánico, no es sino una deficiente transcripción del viejo precepto de la universalidad presupuestaria: el efecto, sólo son exigibles las obligaciones contenidas en el Presupuesto, para lo que debe cuidarse de que "no se contraiga obligación ni compromiso alguno sin que es tén dotados económicamente".

Esta imitación del juego de los arts. 32 y 39 de la Ley contable del Estado, es una ley en blanco, que no tiene mas carácter que el de una advertencia al Consejo, sin que en él se contenga la consecuencia lógica de la determinación de unas nulidades de obligación.

Por ello, hay que entender que las obligaciones contraídas sin cobertura no son nulas, en contra de lo que ocurre en la contabilidad estatal, y que el cuidado que ha de poner el Consejo de Administración al no contraerlas significa una prohibición de hacerlo.

Finalmente, debe observarse que el Estatuto no reproduce este precepto sin contenido jurídico, con un criterio riguroso de selección de normas.

La tercera consecuencia a que arriba se aludía se refiere a la transferencia de fondos. Dado que en ningún lugar se prohíben parece lógico interpretar que está facultado para ello el Consejo de Administración, según la regla lógica que determina que aquél que

es competente para lo más, lo es también para lo menos,

3.- Intervención gubernativa - Comprende dos puntos:

Uno- El Gobierno se reserva la alta inspección de la gestión de RENFE (art. 30 y del Estatuto), pudiendo llegar incluso a la anulación de los acuerdos del Consejo de Administración, previo veto suspensivo del Delegado del Gobierno.

Dos- Al Ministro de Hacienda corresponde conocer la elaboración del Presupuesto de explotación, su - aplicación y liquidación (art. 32. e del Estatuto), funciones que ejerce a través de un Delegado especial.

4.- Contenido- No contiene el art. 71 mas que una norma, y es que entre los gastos de explotación deben incluirse necesariamente las cuotas de amortización del activo, cuyos valores se graduarán por los de mercado (art. 72).

Es la única disposición que se refiere a las partidas que han de formularse en gastos.

En cuanto a ingresos hay una norma clara: sólo pueden figurar los ingresos propios, o sea los provenientes de tarifa, o enajenación de activos.

Su déficit lo cubre el Estado. Su carácter será indicativo.

b') Previsiones del déficit de explotación

Es competencia del Consejo de Administración formular y proponer al Gobierno las previsiones acerca de los resultados de la explotación y cuantía de los fondos necesarios para enjugar el déficit que deba producirse (art. 11. 5 D.C.).

Sigue el Decreto-Ley diciendo (art. 11.8) que se elevarán al Gobierno las previsiones acerca de los resultados de la explotación y de las cantidades que hayan de ser distribuidas como beneficios o, en su caso, de la cuantía de los fondos necesarios para cubrir el déficit.

Es tan notoria la repetición de ambos preceptos, que el primero de ellos, más estrecho, no se incluyó en el Estatuto:

La previsión del resultado de la explotación, si produce beneficio, se distribuye en un fondo de regulación y otro de renovación, conforme indican el art. 1 en Decreto-ley, y el 77 del Estatuto, guardando el tesoro el derecho al ingreso del beneficio que exceda del 30% de los productos brutos del ejercicio anterior.

Si no se producen beneficios sino déficit, éste se enjuga por la vía de la subvención compensadora.

c') Presupuesto de Inversiones

1.- Formulación

Dice el art. 71 del Estatuto, que el Presupuesto de inversiones se formulará por el Consejo de Administración de RENFE antes de 1 de noviembre. Esta declaración de principio no es tan dogmática como el Estatuto - aparenta.

El mismo Estatuto otorga (art. 30.d) competencia al Gobierno para aprobar las cifras globales de los planes y presupuestos de mejora y ampliación de la Red - y al Ministro de Hacienda (art. 32.b) para conocer la - elaboración de los planes económicos y Presupuestos de RENFE.

Junto a ello el Decreto-Ley orgánico reserva al Gobierno la facultad (art. 9) de determinar las limitaciones que por razones económicas nacionales se imponen a la explotación de la Red.

Si se examinan las facultades que en este orden corresponden a RENFE, ejercidas por el Consejo de - Administración, veremos que son simplemente las de redactar y someter al Gobierno los planes de inversiones y - gastos a largo plazo -(art. 11.6 Decreto-ley) (en el Estatuto se habla solo de inversiones) y administrar y - aplicar dicho presupuesto de acuerdo con los límites glo

bales fijados por el Gobierno.

Por otra parte, en el momento actual, la ley del Plan Decenal de Modernización marca las aportaciones directas que el Estado incorporará hasta 1.972 al Patrimonio RENFE, autorizando al Ministro de Hacienda (art. 3) para complementar las consignaciones, incluso por medios de financiación exterior (a ello responden los Convenios de crédito con el Banco Mundial).

De acuerdo con esta serie de notas expuestas parece deducirse:

- 1º.- Que el Gobierno fija las cifras globales que constituya el montante de las obligaciones del Presupuesto de inversiones.
- 2º.- Que el Gobierno fija las cifras globales que consten en el capítulo de ingresos de dicho Presupuesto.
- 3º.- Que el Gobierno aprueba los Planes a que las inversiones sirven.
- 4º.- Que dentro de tales conocimientos RENFE distribuye los conceptos del Presupuesto.

2.- Aprobación

Al igual que en el Presupuesto de explotación la potestad de formular el Presupuesto que, muy condicio

nada, se reconoce a RENFE, lleva implícitas otras facultades:

1ª.- Reajustar - a 1º de julio las partidas. Naturalmente los condicionamientos que para la formulación del Presupuesto se prevén, se reproducen en el reajuste.

2ª.- Modificar. - Se reconoce en el art. 71 del Estatuto, que, pese al carácter imperativo del sistema de inversiones (art. 4 de la Orden de 18-VI-65) podrá - el Consejo de Administración introducir modificaciones en él, de conformidad con las modalidades de financiación que el Gobierno acuerde, y dentro de los límites - por él establecidos.

3ª.- Transferir partidas. - Dentro siempre de dichos límites.

d') Previsiones de inversión

En materia de inversiones, las previsiones se formulan en planes. El Consejo de RENFE es el órgano competente para redactar el plano. El Plan comprenderá el - sistema de realización de instalaciones, y sus medios de financiación previstos.

Redactado el plan, se somete al Gobierno (art. 11.6 D.L. y 8 f E.).

El Plan Decenal de Modernización (Ley de 16-12-64) supone un avance definitivo en materia de previsiones de inversión, marcando tres etapas a alcanzar: equilibrio presupuestario, amortizaciones técnicas y retabilidad de activos.

De esta exposición pueden extraerse dos consecuencias principalmente:

1º.- Que el régimen de servicios que se refleja en el Presupuesto de explotación, es - preparado y aprobado por RENFE, en verdadero régimen de organización autónoma.

2º.- Que, por el contrario, la autonomía no se da en materia de inversiones, donde son - notables las facultades de control y determinación que se reserva el Gobierno.

b' - Puertos Autónomos

La Ley de 20-7-1968 modificó el régimen de administración de los Puertos españoles, manteniendo como regla general el sistema de Junta de Puertos (organismo autónomo), mientras que para ciertos puertos de cierta - importancia se pensó en el sistema de Consejos de Administración autónomos, creándose "entidades públicas que su-jetan su actividad al derecho privado", obteniendo así un Estatuto de Autonomía.

Estos entes (art. 16.2) no estarían sujetos a la Ley de Entidades Estatales Autónomas, encontrándonos sustancialmente antes figuras jurídicamente paralelas a RENFE.

Sin embargo, por lo que a Presupuestos se refiere el régimen no es tan autónomo como el de RENFE, ya que se dispone que al Gobierno corresponde aprobar los Planes Financieros del Puerto (art. 25 f), y el balance de cada ejercicio (art. 25 h), y al Ministerio de Obras Públicas informar tales planes (art. 27 c).

Mientras, al Consejo de Administración solo se le conceden las competencias de propuesta, tanto de los planes financieros (art. 21.8), como del balance, que - habrá de formularse anualmente (art. 32).

Más interesante que la Ley de marca solo unos principios futuristas es la experiencia existente cual - es la del Puerto de Huelva, declarado autónomo por Decreto de 2-10-1969.

En él se exponen más claramente las competencias presupuestarias (art. 32):

- El Consejo de Administración puede proponer los Presupuestos de Conservación y Explotación y de Inversiones, en que se desdobra el

Plan financiero. (art. 17).

- Se remite el proyecto al Ministerio de Obras Públicas que informe en sus aspectos técnicos.
- De éste, al de Hacienda a quien compete presentarlo al Gobierno.
- El Gobierno es competente para su aprobación.

Claramente puede observarse que no afecta a las competencias el nombramiento de estos entes al derecho - privado, sino por el contrario que se retorna a la regla general de control del Ministerio de Hacienda sobre el - régimen presupuestario de los entes públicos, como marca la Ley de Entidades Autónomas.

3.- Los entes autónomos de derecho privado.

Constituidos como sociedades anónimas públicas (art. 92 LEEA) de fundación por convenio (art. 10 LSA) - no plantean problemas de interés a efectos de las competencias, pues no se someten a un régimen presupuestario.

Notas del capítulo 6

- (1) García Trevijano. Tratado, citado, tomo 2, páginas 778 y ss., 1.097 y ss. y 1.185 y ss.

- - -

- (2) Artículo 5 de la ley. El tema se analiza con algún detalle en la segunda parte de este capítulo.

- - -

- (3) Comparar el esquema de la ley con el planteamiento general del problema de los entes personificados en Villar Palasí, La actividad industrial del Estado, en el derecho administrativo, RAP 3; García Trevijano. Aspectos de la Administración Económica, RAP 12; García de Enterría, La actividad industrial y mercantil de los municipios. Madrid 1955; y Garrido Falla, tratado, citado, tomo 2, capítulos 7 y 8.

- - -

- (4) La Administración económica, citada, págs. 13 y 14.

- - -

- (5) García Oviedo. Martínez Useros. Derecho Administrativo. 8ª ed. 1962, tomo 2, págs. 555 y ss.

- - -

- (6) Son frases de la Exposición de Motivos de la Ley.

- - -

- (7) Fernando Vicente Arche. Aspectos Financieros del plan de Estabilización. Rev. Der. Fin. 37. pág. 67 y ss.

- - -

- (8) Prados Arrarte. El Programa de Ordenación de las Inversiones para 1960, en Rev. Der. Fin. 38. pág. 378 y ss.

- - -

- (9) Gutiérrez del Alamo.- Modificaciones presupuestarias de la ley de 26-12-1957, Rev. Der. Fin. 29, pág. 74.

- - -

- (10) Sebastián Herrador.- La nueva estructura presupuestaria. Rev. Der. Fin. 29, pág. 85.

- - -

- (11) La integración era bien incompleta. Por ejemplo, quedaba fuera del Presupuesto el I.N.I.

- - -

- (12) También en el número 29 de la Revista de Derecho Financiero, "Consideraciones generales sobre la Reforma", -- pág. 13.

- - -

- (13) García Añoberos llama la atención sobre el hecho de que, desde 1957, se ha convertido en instrumento normal de aplicación de la Hacienda española la financiación de fuertes gastos de inversión con ingresos del Presupuesto corriente. El Estado letra C se ha financiado en grandes sumas con las entradas obtenidas por el estado letra B.

Pág. 94. Rev. Der. Fin. nº 45. "La política presupuestaria y tributaria en 1961".

- - -

- (14) A tal efecto, más interesante que la clasificación del art. 1.2 de la ley, es la lucha en la Disposición transitoria quinta.

- - -

- (15) Dictámenes del Consejo del Estado, 28343 y 28542, de -- 18-1 y 8-2-1962.

- - -

- (16) Dictamen C.E. 36.087, de 11-7-1968.

- - -

(17) Dictamen C.E. 25.232, de 14-7-1959.

- - -

(18) González García.- Consideraciones en torno a la Orden del Ministerio de Hacienda de 1 de abril de 1967, sobre nueva estructura presupuestaria. Rev. Der. Fin. y Hac. Púb. nº 73, pág. 9 y ss.

- - -

(19) Arts. 210 y 211 del Reglamento.

- - -

(20) García Trevijano. Loc. cit. págs. 798, 799 y 800.

- - -

(21) En este sentido, la limitación funcional la impone el mismo Presupuesto del Estado, máxime en todos los entes que viven de subvención.

- - -

(22) En este sentido, Villar Palasí, en "La dinámica" ... citada, habla del art. 24 de la ley como ejemplo de ruptura del principio de preclusión del gasto.

- - -

- (23).-- García Trevijano, 2, citado, página 778
- (24).-- Clavero, citado, página 16 ss.
- (25).-- Romano, citado, página 250 y ss.
- (26).-- García Trevijano, citado, página 786.
- (27).-- Garrido Falla. La descentralización administrati
va, citada, página 106; García Trevijano, citado,
página 778.
- (28).-- El artículo 73 de su Reglamento Orgánico aprobado
por Real Decreto de 26-7-69 dispone que las Cáma-
ras deben aprobar su proyecto de Presupuestos an-
tes del 1 de diciembre.
Inmediatamente después de aprobar los Presupues-
tos deberán remitirlos para su sanción definitiva
al Ministerio de Economía Nacional, el cual debe-
rá negarles su aprobación sin vulnerar su Ley de
Bases y este Reglamento.
Se entiende aprobado el Presupuesto si antes de
dinalizar el ejercicio económico el Ministerio no
ha hecho observación alguna.
- (29).-- El Modelo de los Presupuestos se estableció por -
O.M. de 30-10-1940, y de acuerdo con dicho modelo
se formulan anualmente los Presupuestos, que ha-
de aprobar la Junta de Gobierno anualmente y remi-
tirla al Ministerio de Trabajo por triplicado (O.
M. 21-9-45), quien los aprobará previo informe del
Consejo Superior de Cámaras y la Intervención Gene

ral del Estado (art. 82 del Decreto M. 10-2-1950). En el mismo no pueden incrementarse los gastos de personal sin previa autorización del Ministerio de Hacienda (O.M. de 23-7-46). El modelo se recuerda periódicamente por el Ministerio de Trabajo.

- (30).- Dictamen 36,749. de 6-11-69.
- (31).- Por ejemplo, respecto al Instituto de Estudios de Administración Local, se argumenta su falta de encuadre en la Administración del Estado.
- (32).- Esta reconfortante idea fue expuesta por el Ministro de Hacienda ante las Cortes, el día 12-3-1970, como consta en el Diario de Sesiones de la Cámara.
- (33).- Un espléndido estudio de la función del crédito público, la política monetaria y su relación con las inversiones. Harold Moulton. "La organiza ción financiera y el sistema económico". Buenos Aires 1944.
- (34).- Como se dijo antes no se entra a estudiar el fun cionamiento del sistema.
- (35).- El concepto de "entidad oficial de los seguros sociales" en la LEEA, no coincide con el de "entidades gestoras de la Seguridad Social" de la Ley de Seguridad Social. Por ejemplo, el Servicio de Reaseguros de Accidentes de Trabajo es "enti-

dad oficial" a los efectos del art. 5 de la LEEA, y no es ente gestor de la Seguridad Social (Orden de 20-4-1961, art. 1º)

- (36).- No haber hecho mención de los balances de operaciones de las demás entidades de seguridad social no es desconocer su existencia. El tema, en general, de los Presupuestos de Seguridad Social ha provocado literatura abundante. Por todos, Henry Richardson - Economic and Financial Aspects of - Social Security, London 1960; Doublet y Lavau - Sécurité Sociale. Paris 1957, págs. 433 y ss.; Netter La Sécurité Sociale et ses principes. Paris 1959, págs. 249 y ss.

CONCLUSIONES

Examinado el tema de la competencia presupuestaria cabe, a modo de conclusión, efectuar las siguientes observaciones finales:

1º - En sentido estricto, entendemos por competencia presu
puestaria, la competencia para preparar y aprobar el
Presupuesto.

La primera corresponde, en términos generales, al Go-
bierno. La segunda, al Parlamento, según definición -
constitucional.

2º - En España la preparación del proyecto responde a un -
procedimiento administrativo, en que se denota la pri
macía del Ministerio de Hacienda. El órgano responsa-
ble del Presupuesto y de su proyecto de Ley aprobato-
ria es el Gobierno.

A las Cortes corresponde la aprobación, enmienda o devo-
lución del proyecto.

3º - Orgánicamente el examen del Presupuesto por las Cortes
queda limitado por diversas causas:

a) La brevedad de plazos de examen.

b) Las limitaciones formales y funcionales del -
derecho de enmienda.

c) Necesidad de formular enmiendas compensadas cuan-
do se pretenda un incremento de los gastos pú-
blicos.

- 4º - El Parlamento pierde, por otra parte, el control del ciclo presupuestario.

La ruptura de la rigidez de los principios clásicos deja en manos del Gobierno un gran número de poderes que permiten alterar la cifra del Presupuesto, el destino de los créditos y el principio de preclusión del gasto.

Las Asambleas, en el siglo actual, autolimitan su función permitiendo el ejercicio por el Gobierno de determinadas facultades tradicionalmente prohibidas. La aprobación del Presupuesto pierde así gran parte de su sentido técnico y político.

- 5º - Sin embargo, la competencia presupuestaria no se agota en los límites expuestos de preparación y aprobación del Presupuesto. Para conocer realmente quien es el titular de la potestad de determinar los gastos del Presupuesto debe saberse quién es capaz para contraer obligaciones exigibles del Estado.

En España, según la Ley de Administración y Contabilidad son exigibles del Estado las obligaciones contraídas por quien tenga habilitación suficiente para ello.

En cualquier caso, una Ley sea la de Presupuestos u otra especial, obliga válidamente al Estado.

- 6º - Las obligaciones exigibles no son siempre ejecutables. Sólo pueden hacerse efectivas las obligaciones que estén cubiertas por una consignación presupuestaria, siendo nulas, a efectos presupuestarios, las obligaciones

contraídas y no cubiertas por un crédito.

La contracción de obligaciones nulas puede generar una responsabilidad del Estado.

El Legislativo puede, en cualquier caso, convalidar - toda nulidad presupuestaria.

7º - La existencia de Leyes-programa y la formulación de - Planes de inversión hacen compatible la agilidad económica y el respeto a la legalidad, pero producen una notable alteración de las competencias presupuestarias.

a) El Parlamento al aprobar un Plán está prefigurando el contenido de los capítulos de inversiones del Presupuesto, que muy difícilmente podrán ser modificados en su momento.

b) El Gobierno acude a una serie de expedientes técnicos para comprometer gastos de inversión al margen de la autorización presupuestaria - anual.

c) Se conceden competencias presupuestarias a - los órganos planificadores.

8º - La explosión celular del Estado permite la formulación de presupuestos autónomos, que son aprobados ordinariamente por el Gobierno.

Esta realidad, de gran interés en España, donde la política del crédito oficial, seguridad social y, en general, gran número de actividades inversoras, constan en Presupuestos autónomos, supone una quiebra de la - competencia constitucional del Parlamento.

Es necesario que, al menos, las cifras globales correspondientes a dichos presupuestos, y a los balances de actividades mercantiles emprendidas por organismos públicos, figuren como anejos al Presupuesto General del Estado.

- 9º - La huida a la Ley General de los entes autónomos trae como consecuencia que se degrade la competencia exigida para aprobar los Presupuestos, viniendo establecida, ordinariamente, a nivel del Ministro para los organismos excluidos de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.
- 10º - La separación Presupuesto del Estado - Presupuesto autónomo impide definir las obligaciones a cargo de estos últimos como exigibles del Estado, pero no es obstáculo a la existencia de relaciones entre ambos Presupuestos.
-

INDICE SISTEMATICO

=====

<u>INTRODUCCION.-</u>	<u>Pág.</u>
1 - El tema	3
2 - Su contenido	5
Notas (6)	7
<u>Capitulo I. Planteamiento constitucional.</u>	9
A - La competencia en derecho constitucional español ..	10
1.- La separación de funciones	11
2.- La coordinación de funciones	13
3.- La irrenunciabilidad de las competencias	18
B - La competencia presupuestaria	22
1.- El Presupuesto en los orígenes del derecho — parlamentario	23
2.- El presupuesto y las materias reservadas a Ley .	25
3.- Atribución constitucional de competencias	28
4.- Deslegalización y disminución del grado de com petencias	29
5.- Triple aspecto del problema	31
a) Determinación de las obligaciones exigibles del Estado	32
b) Aprobación de las Leyes presupuestarias ...	33
c) Competencia presupuestaria y competencia — económica general	33
Notas (65)	34

<u>Capítulo II</u> - <u>Las obligaciones exigibles del Estado..</u>	Pág. 45
A - Análisis presupuestario de las obligaciones del Estado	49
1 - Concepto presupuestario	50
a - Inexistencia de obligaciones presupuestas	50
b - Necesidad de acudir a conceptos civiles ..	52
c - Criterios que aporta el derecho presupuestario	54
2 - Fuentes de las obligaciones del Estado	55
a - Habilitación normativa	56
b - La Ley de Presupuestos	58
a') Su carácter formal	58
b') El art. 37 de la L.A.C.	60
c') El Presupuesto como fuente de obligaciones	61
d') Nuestro criterio	62
3 - Exigibilidad de las obligaciones del Estado ..	68
a - La obligación exigible	68
b - La obligación ejecutable	75
a') El art. 39 de la LAC	76
b') La teoría de la doble condicionalidad.	78
c') La efectividad de las obligaciones ...	79
4 - Nulidad de las obligaciones del Estado	81
a - Alcance de la nulidad presupuestaria	81
a') Concepto	82
b') Caracteres	83
c') Efectos	86
b - La convalidación	88
c - Responsabilidad por contracción de obligaciones nulas	91

B - Competencia para contraer obligaciones exigibles -	
del Estado	93
1 - Habilitación normativa	95
2 - La competencia económica	98
a - Poder político y poder económico	98
b - Competencias positivas	101
c - La crisis parlamentaria	103
3 - La estructura administrativa	106
a - Competencia organizadora	107
b - Permanencia de la maquinaria administrati- va	112
c - El Presupuesto y la organización	115
4 - Consecuencias presupuestarias	116
Notas (136)	120
<u>Capítulo III - Aprobación de la Ley de Presupuestos</u> ...	141
A - La fase pre-parlamentaria	142
1 - La iniciativa gubernamental	143
a) El papel de los distintos Departamentos ...	144
b) La primacía de un Departamento	147
a') Ministerio de Hacienda	147
b') Ministerio del Presupuesto	148
c') El Primer Ministro	149
c) Actuación del Gobierno	150
d) Actuación del Jefe del Estado	150
e) Derecho español	153
2 - La base física del proyecto	158
a) Valoraciones sobre los últimos presupuestos	158

	Pag.
b) Modificaciones a introducir.....	162
c) Derecho positivo Español.....	162
3- Depósito del proyecto.....	163
a) Los términos.....	164
b) La forma.....	165
a') Elementos.....	165
b') Invalidez.....	165
c') Derecho Español.....	167
B.- La fase parlamentaria.....	168
1- Estado actual de la cuestión.....	169
a) Consideración histórica.....	170
b) Pérdida del poder parlamentario.....	172
c) Expresión del poder parlamentario...	174
2.-La iniciativa parlamentaria.....	174
a) En materia de gastos.....	175
a') Medios no legislativos.....	176
b') Enmiendas que aumentan gastos...	177
c') Proposición que aumenta gastos..	191
d') Disminución de gastos.....	192
b) En materia presupuestaria.....	192
a') Enmiendas al presupuesto.....	193
b') Proposición de Presupuestos.....	204
c') Aplicación a los Presupuestos rectificativos.....	205
3- La aprobación del presupuesto.....	207
a) Introducción.....	207
a') Naturaleza del examen parlamen- tario.....	208
b') Poderes reservados al Gobierno,..	213
b) Contenido de la aprobación.....	215
a') Alcance.....	215
b') Rigidez del Presupuesto.....	215
c') Limitaciones.....	217
d') Objeto del análisis parlamentario.	218
e') Ejercicio del control político,..	220

	Pag.
c) Principios del procedimiento.....	221
a') Publicidad.....	226
b') Mayoría.....	228
c') Unidad de exámen.....	229
d') Procedimiento ordinario.....	229
4- Devolución del Presupuesto.....	233
a) Necesidad de un programa anual.....	233
b) Fundamento jurídico de la devolución.	236
c) Problemas presupuestarios.....	238
d) Derecho español.....	241
C.- La fase post-parlamentaria.....	244
1- Promulgación y publicación de la Ley.....	245
2- Ejercicio de autorizaciones	246
a) Las autorizaciones en materia presu- puestaria.....	246
a') Principio de especialidad.....	247
b') Habilitación legal.....	251
c') Legislación general de Presupes- tos.....	251
d') El poder reglamentario.....	252
b) El sistema de la L.A.C.....	255
c) El Decreto-Ley de 8-11-1957.....	256
d) El ejercicio de autorizaciones.....	257
a') Créditos ampliables.....	258
b') Transferencias de crédito.....	258
c') Anticipos de Tesorería.....	261
d') Otras autorizaciones.....	266
e) Duración de las autorizaciones.....	267
f) Control de su ejercicio.....	268
Notas (246).....	269
<u>Capítulo IV- Competencia presupuestaria y compe- tencia económica.</u>	
A.- Competencia presupuestaria y poder económico.	299
1- Problemas de los Presupuestos nacionales.	302
2- Quiebra de la universalidad presupuestaria.	304

	Pag.
3- Leyes programa y planes económicos.....	307
a) Las Leyes de programa.....	308
b) Los planes de desarrollo.....	311
c) Técnicas de vinculación de gastos....	313
d) Derecho español.....	315
4- El Presupuesto como norma procesal.....	317
B.- Consecuencias de este planteamiento.....	319
1- Las competencias presupuestarias en la aprobación de planes.....	321
a) Preparación de planes.....	321
a') La redacción gubernamental.....	322
b') Ejercicio de la iniciativa.....	326
c') Colaboración parlamentaria.....	327
b) La aprobación de planes.....	329
a') Competencia parlamentaria.....	329
b') Procedimiento parlamentario.....	331
c') Sus consecuencias.....	333
2- Dotación de competencias presupuestarias a órganos planificadores.....	333
3- Alteración de la rigidez presupuestaria..	335
a) El planteamiento en derecho comparado.	337
b) El derecho español.....	343
a') Financiación de planes.....	343
b') Agilidad en la gestión de créditos.	346
Notas (87).....	349
<u>Capítulo V. Derecho presupuestario general de los entes autónomos.</u>	
A.- La relación de instrumentalidad.....	363
B.- La alteración del sistema de competencias...	364
1- Significado político de la unidad presu- puestaria.....	365
2- Alteración de los principios de la com- petencia.....	368

	Pag.
C.- La relación interpresupuestaria.....	369
1- Exigibilidad de las obligaciones de un ente autónomo.....	370
2- La regla de la incomunicación de Presupuestos.....	372
3- Las quiebras de la regla: la subvención..	376
a) Dotaciones de servicios públicos.....	382
b) Subvenciones de un déficit.....	384
c) Garantía de títulos emitidos.....	387
d) Concesión de créditos extraordinarios.	387
D.- Derecho general y derechos singulares.....	390
Notas (62).....	393
<u>Capítulo VI - Derecho presupuestario especial de los entes autónomos</u>	
A.- Su formulación.....	401
1- Antecedentes.....	402
a) La cuestión de las Cajas especiales..	402
b) Intervención de organismos autónomos.	403
c) La letra C de los Presupuestos.....	406
2- Sistemática de la LEEA.....	407
3- Normas complementarias.....	408
a) Aplicación supletoria de la LAC.....	408
b) Otras normas complementarias.....	411
B.- Las competencias en la LEEA.....	413
1- Enumeración de las competencias.....	413
a) Competencias propias o internas.....	413
b) Competencias externas o estatales....	418
c) El caso de los Organismos tipo D.....	424
2- La aprobación de los Presupuestos.....	425
a) Límites funcionales.....	425

	Pag.
b) Preparación del proyecto.....	427
c) Aprobación del Presupuesto.....	428
3- Las normas estatutarias.....	429
C.- Las reglas singulares.....	433
1- Consideraciones generales.....	433
2- Los entes sometidos al derecho público...	441
a) Entidades oficiales de crédito.....	441
b) Entidades oficiales de seguros sociales obligatorios.....	444
c) Instituto Nacional del Libro.....	448
d) Instituto de Estudios de Administración Local.....	448
e) La exclusión de las operaciones técnicas.....	448
f) Conclusiones.....	449
3- Los entes sometidos al derecho privado..	450
a) Renfe.....	451
a') Presupuesto de explotación.....	452
b') Previsiones del déficit.....	457
c') Presupuesto de inversiones.....	458
d') Previsiones de inversión.....	460
b) Puertos autónomos.....	461
4- Los entes de derecho privado.....	463
Notas (36).....	464
<u>Conclusiones</u>	470
<u>Indice</u>	474
